

# **Den generelle dispensasjonshjemmelen i plan- og bygningsloven**

Kandidatnummer: 532

Leveringsfrist: 25.04.2008

Til sammen 17977 ord

09.09.2008

# Innholdsfortegnelse

|                 |  |                 |
|-----------------|--|-----------------|
| <b><u>1</u></b> | <b><u>INNLEDNING</u></b>                               | <b><u>1</u></b> |
| 1.1             | Tema og disposisjon                                    | 1               |
| 1.2             | Nærmere om innholdet i de to hoveddelene               | 2               |
| 1.3             | Avgrensning  | 2               |
| 1.3.1           | Forholdet til nytt lovforslag                          | 3               |
| <b><u>2</u></b> | <b><u>PLAN- OG BYGNINGSLOVEN</u></b>                   | <b><u>3</u></b> |
| 2.1             | Behovet for lovgivning                                 | 3               |
| 2.2             | Plan- og bygningslovens opprinnelse                    | 4               |
| 2.3             | Lovens hovedstruktur, virkeområde og formål            | 4               |
| <b><u>3</u></b> | <b><u>NÆRMERE OM § 7 – DISPENSASJON</u></b>            | <b><u>6</u></b> |
| 3.1             | Dispensasjonshjemmelen, funksjon og krav om søknad     | 6               |
| 3.2             | Kompetanse og begrensninger                            | 8               |
| 3.3             | Pbl § 7 og dens historie                               | 9               |
| 3.4             | Betingelser for å gi dispensasjon                      | 11              |
| 3.4.1           | ”Særlige grunner”                                      | 11              |
| 3.4.2           | Nærmere om dispensasjon fra enkelte typer bestemmelser | 14              |
| 3.5             | Relevante hensyn ved dispensasjonsvurderingen          | 23              |
| 3.5.1           | Innledning   | 23              |
| 3.5.2           | Lovens formål og planhensyn                            | 24              |
| 3.5.3           | Personlige forhold knyttet til søkeren                 | 24              |

|                 |  |                  |
|-----------------|--|------------------|
| 3.5.4           | Arv og skifte  | 24               |
| 3.5.5           | Økonomiske forhold   | 25               |
| 3.5.6           | Gjenoppføring  | 25               |
| 3.5.7           | Tidligere uheldig saksbehandling                               | 27               |
| <b>3.6</b>      | <b>Særlig om midlertidige dispensasjoner</b>                   | <b>28</b>        |
| 3.6.1           | Innledning   | 28               |
| 3.6.2           | Plikt og virkning  | 29               |
| <b>3.7</b>      | <b>Relevante hensyn og ugyldighet</b>                          | <b>29</b>        |
| <b><u>4</u></b> | <b><u>RETTSTILSTANDEN ETTER RT. 2007 SIDE 257</u></b>          | <b><u>30</u></b> |
| <b>4.1</b>      | <b>Innledning</b>  | <b>30</b>        |
| <b>4.2</b>      | <b>Faktum</b>  | <b>31</b>        |
| <b>4.3</b>      | <b>Høyesteretts behandling av pbl § 7</b>                      | <b>33</b>        |
| 4.3.1           | Problemstillingene i Trallfa-saken for Høyesterett             | 33               |
| 4.3.2           | Ordlyden   | 34               |
| 4.3.3           | Høyesterett om lovens forhistorie, forarbeider og rettspraksis | 39               |
| 4.3.4           | Underrettspraksis  | 42               |
| 4.3.5           | Rettsikkerhetshensyn   | 55               |
| 4.3.6           | Oppsummering   | 56               |
| 4.3.7           | Sammenfattende kommentarer til rettskildebruken                | 56               |
| 4.3.8           | Prejudikatsverdien   | 59               |
| <b>4.4</b>      | <b>Hvorfor ble resultatet i Trallfa som det ble?</b>           | <b>61</b>        |
| 4.4.1           | Rettsanvendelse eller fritt skjønn, flere konsekvenser?        | 67               |
| <b><u>5</u></b> | <b><u>AVSLUTNING</u></b>                                       | <b><u>69</u></b> |
| <b><u>6</u></b> | <b><u>LITTERATURLISTE</u></b>                                  | <b><u>71</u></b> |

## 1 Innledning

### 1.1 Tema og disposisjon

Avhandlingen omhandler den generelle dispensasjonshjemmelen i plan- og bygningsloven 14. Juni 1985 nr.77. Denne er angitt i lovens § 7.

Plan- og bygningsloven § 7 gir en vidtrekkende hjemmel til å dispensere fra lovens egne bestemmelser, gjeldende plan m.v. For å kunne gjøre dette, må vilkårene i § 7 være oppfylt. Disse er beskrevet som ”*særlige grunner*”. Når vilkårene er oppfylt *kan* det gis dispensasjon. Dette reiser en rekke tolkningsspørsmål.

Hovedproblemstillingen i denne fremstillingen er *funksjonen* av ”særlige grunner” i § 7 og hvordan denne er å forstå i forhold til *hensiktsmessighetsvurderingen* i samme bestemmelse. Av særlig interesse for problemstillingen er hvorvidt subsumsjonen under ”særlige grunner” skal tilhøre forvaltningens frie skjønn eller ikke, og hvilke konsekvenser dette har for hensiktsmessighetsvurderingen.

Rt. 2007 side 257 fungerer som et vannskille mellom avhandlingens to hoveddeler. Del 1 inneholder kapitlene 1,2 og 3 som omhandler hva som ble oppfattet å være rettsstilstanden før Høyesterett avsa sin dom. Del 2 omhandler situasjonen etter og hvorvidt dette er en ønskelig rettsstilstand. Hovedvekten er lagt på del 2.

## 1.2 Nærmere om innholdet i de to hoveddelene

I del I annet kapittel gis en rask introduksjon til plan- og bygningsloven og behovet for lovregulering. I kapittel 3 presenteres dispensasjonshjemmelen i § 7. Jeg gjør her rede for hvordan denne tradisjonelt er blitt forstått frem til Rt. 2007 side 257.

Plan- og bygningsloven § 7 gir bl.a. hjemmel til å dispensere fra kommunens areal-, regulerings- og bebyggelsesplan. Dette reiser særlige spørsmål. Dispensasjon fra plan vil derfor være fremtredende i behandlingen.

Del 2 omhandler rettssituasjonen etter Rt. 2007 side 257. Kapittel 4 starter med en presentasjon av dommen. Høyesteretts lovforståelse analyseres og kommenteres. Jeg gir også en mulig forklaring på hvorfor Høyesterett ga uttrykk for en annen forståelse av § 7 enn hva som var den rådende oppfatningen. Mulige konsekvenser av lovforståelsen behandles til slutt.

## 1.3 Avgrensning

Det er særlig første ledd første punktum i plan- og bygningsloven § 7 som blir behandlet. Med unntak av kravet om varsling av ”naboer og gjenboere” jf. tredje ledd, blir imidlertid også resten av bestemmelsen omtalt i begrenset grad.

Hovedproblemstillingen, funksjonen av ”særlige grunner”, reiser en rekke underproblemstillinger. Spesielt av forvaltningsrettslig og rettskildemessig karakter. Enkelte av disse har jeg valgt å behandle i den grad jeg synes det har vært formålstjenelig for å belyse hovedproblemstillingen.

### 1.3.1 Forholdet til nytt lovforslag

I skrivende stund foreligger det et nytt lovforslag<sup>1</sup> som forutsatt at det blir vedtatt, vil endre dagens rettstilstand. Siden forslaget ikke er vedtatt, vil jeg ikke behandle dette nærmere. Jeg drøfter gjeldende rett.

## 2 Plan- og bygningsloven

### 2.1 Behovet for lovgivning

Grunnarealene innenfor norsk territorium er begrenset. Det være seg på land, i vassdrag eller i sjøen. Det vil ofte være uforenlige interesser som kjemper om å disponere de samme arealene. Å regulere utnyttelsen av arealene er derfor nødvendig.

Norsk rett bygger på privat eiendomsrett og privates rett til å utnytte grunnarealer, samt det offentliges behov for å regulere bruken av arealene til samfunnets beste. Eiendomsretten gir den enkelte grunneier rettighet til å utnytte sin eiendom, men dette må gjøres innenfor de bestemmelser som er gitt av kommunale og statlige myndigheter. Grunnarealene er en svært viktig ressurs og storsamfunnet har et behov for å regulere den enkeltes utnytting av disse slik at den samlede utnyttelsen totalt sett blir til det beste for samfunnet. Grunneieren har ikke et absolutt rettskrav på å utnytte eiendommen sin som han vil. Dette medfører også at det som hovedregel ikke påhviler myndighetene erstatningsplikt for de reguleringene de gjør som er i strid med grunneierens ønske.

Den mest sentrale loven som regulerer utnyttelse av grunnarealer er plan- og bygningsloven (pbl).

---

<sup>1</sup> Ot.prp nr. 32 (2007-2008)

## 2.2 Plan- og bygningslovens opprinnelse

Loven bygger i hovedtrekk på bygningsloven av 1965 som igjen bygger på loven fra 1924. Bygningsloven fra 1924 har sine røtter i de første bylovene fra tidlig/midten av 1800-tallet. En finner imidlertid spor av reguleringslovgivning enda lenger tilbake i tid. Allerede i Magnus Lagabøters lovgivning var det inntatt bestemmelser om at hus i datidens byer måtte føres opp som fastsatt av Kongens menn. Bredden på gatene og avstanden mellom husene var regulert. Det var også regler om endring og nedrivning av lovstridige bygg.

## 2.3 Lovens hovedstruktur, virkeområde og formål

Loven er delt opp i tre hovedkomponenter som er styrende for hvordan arealene skal utnyttes. De tre elementene henger nøye samme.

Pbl § 93 oppstiller et vidtrekkende krav om tillatelse. Det må altså søkes om å oppføre f. eks et hus. Tiltaket er avhengig av de nødvendige tillatelser etter loven før det kan settes i gang. Uten nødvendige tillatelser er tiltaket ulovlig og sanksjoner kan iverksettes. Loven inneholder også en rekke materielle bestemmelser med tilhørende forskrifter som regulerer hvordan utnyttelsen av arealene kan skje.

I tillegg hjemler loven politisk vedtak av arealplaner, reguleringsplaner og bebyggelsesplan som kan detaljregulere den nærmer utnyttelsen av arealene.

Et tiltak som er søknadspliktig etter § 93 har i utgangspunktet krav på tillatelse så sant det er i tråd med lovens materielle bestemmelser med forskrifter og gjeldende arealdel, regulerings- og bebyggelsesplan jf. pbl §§ 20-6, 31 og 95 nr. 2 forutsetningsvis. En kommune kan imidlertid avvike fra en plan ved å innføre midlertidig dele- og byggeforbud etter lovens § 33. Dette kan være aktuelt f. eks. ved behov for nærmere reguleringer av et

utbyggingsområde. Loven inneholder også enkelte svært skjønnsmessige hjemler for avslag som f. eks. ”skjønnhetsparagrafen” i §§ 74 nr. 2 og § 78 om særlige typer bedrifter m.v. Det kan også gis dispensasjon fra gjeldende bestemmelser etter § 7.

Lovens virkeområde er angitt i § 1:

”Når ikke annet er bestemt i medhold av lov, gjelder loven for hele landet herunder vassdrag. For sjøområder gjelder loven ut til grunnlinjene. Kongen kan for enkelte sjøområder fastsette virkeområdet lengre inn enn grunnlinjene. Rørledninger i sjø for transport av petroleum omfattes likevel ikke av loven.

Kongen kan bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for Svalbard.”

Loven gjelder følgelig for alt landterritorium inklusive vassdrag med særskilte bestemmelser for Svalbard. Loven gjelder for sjøområdene nærmest land og ut til grunnlinjene (fastsatt i territorialfarvannloven med tilhørende forskrifter). Etablering av f. eks. kaianlegg vil falle innenfor lovens virkeområde. Pbl gjelder ikke for virksomhet på kontinentalsokkelen. Hvilket betyr at etablering av f. eks. oljeplattformer og vindmølleparker til havs ikke reguleres av pbl. Virkeområdet ut til grunnlinjene ligger heller ikke helt fast. Regjeringen kan bestemme at grensen for lovens virkeområde i enkelte sjøområder skal trekkes lenger inn enn ut til grunnlinjene.

Lovens hovedformål står i § 2:

”Planlegging etter loven skal legge till rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, utbygging, samt å sikre estetiske hensyn.

Gjennom planlegging og ved særskilte krav til det enkelte byggetiltak skal loven legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet.

Ved planlegging etter loven her skal det spesielt legges til rette for å sikre barn gode oppvekstvilkår.”

Loven skal besørge et helhetlig planverktøy og beslutningsgrunnlag for kommunale og statlige myndigheter når det gjelder å ta avgjørelser vedrørende grunnarealer. Utbygging styres av loven. Målet er å få til en utnytting av ressursene som tjener den enkelte og samfunnet som helhet best. Barn skal etter formålet, sikres gode oppvekstvilkår.

### **3 Nærmere om § 7 – dispensasjon**

#### **3.1 Dispensasjonshjemmelen, funksjon og krav om søknad**

§ 7 gir hjemmel til å dispensere fra plan- og bygningsloven med forskrifter og vedtekter, arealdel til kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan. Dispensasjonen kan være varig eller midlertidig.

Hva er det så som gjør dispensasjon nødvendig og hvilke formelle krav er det som må oppfylles for å få dispensasjon?

Dispensasjonshjemmelen fremstår som en sikkerhetsventil og hindrer urimelighet i møtet mellom virkeligheten og foreldede planer og bestemmelser som er utformet uten tanke for det aktuelle tiltaket. Enkelte bestemmelser og planer kan også være utformet med den klare forutsetning at det skal kunne gis dispensasjon fra disse. En flittig bruk av dispensasjoner utgjør imidlertid også en opplagt fare. Hvis det dispenseres for mye, vil planen miste sin styringsfunksjon. Beslutningsgrunnlaget vil bli svekket. En vil tape det helhetlige perspektivet på hvordan arealene skal utnyttes. Dette kan føre galt av sted. Resultatet kan i

verste fall bli et ”lappeteppe” av bebyggelse og andre installasjoner med en dårlig utnyttelse av ressursene hvor viktige helhetlige hensyn blir oversett. Hensyn som best ivaretas ved en helhetlig planlegging.

Utstrakt bruk av dispensasjoner fra plan kan også i følge forarbeidene<sup>2</sup> være i strid med plan- og bygningsloven:

”Bygningsrådet må heller ikke bruke sin dispensasjonsmyndighet på en slik måte at den undergraver planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag...

...Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen, er det viktig at endringer i planer av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter de regler som er fastlagt i kapitlet om kommuneplanlegging og reguleringsplaner.”

Dispensasjon etter § 7 er avhengig av søknad jf. første ledd. Søknad om dispensasjon kan fremmes samtidig som søknad om tillatelse jf. § 93 første ledd. En søknad om dispensasjon skal behandles som egen sak etter forvaltningsloven kapittel IV-VI, men med de unntak som følger av pbl jf. pbl § 15 første ledd.

Der hvor dispensasjonssøknaden er inntatt i byggesøknaden, ville det fremstå som urimelig å kreve særskilt dispensasjonssøknad. Det er derfor i forarbeidene<sup>3</sup> til loven blitt drøftet hvorvidt en skulle fjerne kravet om søknad ved dispensasjon. Det ble imidlertid konkludert med å opprettholde kravet til søknad:

”Kravet til søknad om dispensasjon bør likevel opprettholdes. Men det må forstås slik at bygningsmyndighetene, i de tilfelle det samtidig søkes om byggetillatelse, vurderer hvorvidt det også skal kreves særskilt skriftlig søknad om dispensasjon.”

---

<sup>2</sup> Ot.prp nr. 56 (1984-85) side 101.

<sup>3</sup> NOU 1982:13 side 17.

Sivilombudsmannen<sup>4</sup> har imidlertid omtalt en sak hvor det ikke ble ansett nødvendig med separat søknad om dispensasjon. Det vil likevel påhvile søkeren å opplyse om at tiltaket trenger dispensasjon. Søknaden må derfor inneholde de nødvendige opplysninger for å vurdere om dispensasjon skal gis for å kunne behandles jf. pbl § 94 nr. 1.

### 3.2 Kompetanse og begrensninger

Følgende spørsmål er relevant å stille: Hvem er det som har kompetansen til å innvilge dispensasjon? Kan denne legges til andre organer og i hvilken utstrekning kan dette i så fall gjøres?

Kompetansen til å fravike loven med tilhørende forskrifter og vedtekter er lagt til ”kommunen” jf. § 7. Med kommunen forstås kommunestyret som er det formelle beslutningsorganet i kommunen.

Dispensasjoner fra arealdel til kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan, er med mindre noe annet er bestemt i vedkommende plan, etter loven lagt direkte til det faste utvalget for plansaker jf. § 7 andre punktum. Det samme gjelder dispensasjon fra §§ 17-2 (byggeforbud i hundremetersbeltet), 23 (plankravet) og 33 (midlertidig bygge- og deleforbud).

Kommunestyret har anledning til å legge denne kompetansen til et annet organ enn det faste utvalget for plansaker jf. § 7 andre punktum. Dette må imidlertid gjøres gjennom ”vedkommende plan”. Dette medfører at kompetansen kun kan legges til et annet organ på enkelt områder og i begrenset omfang, avhengig av ”vedkommende plan.” Kommunestyret kan følgelig ikke gjøre et generalvedtak hvor de fratrar det faste utvalget for plansaker sin

---

<sup>4</sup> Sivilombudsmannens årsberetning 1985 side 149.

lovtillagte kompetanse. Myndigheten til å dispensere fra §§ 17-2, 23 og 33 tilligger uansett det faste utvalget for plansaker jf. § 7 første ledd fjerde punktum.

Den begrensede adgangen til å endre kompetansen legger også rammer for kommunestyrets instruksjonsmyndighet ovenfor det faste utvalget for plansaker.

Pbl § 7 fastslår at det er adgang til å gi dispensasjon dersom ikke annet er ”fastsatt i vedkommende bestemmelse”. Det er blitt diskutert hva som menes med ”vedkommende bestemmelse”. Er det tilstrekkelig med f. eks. forskrift eller må det være i lovs form?

Frihagen<sup>5</sup> har gitt uttrykk for at innskrenkningen må komme i lovs form. Bestemmelsen gir kun uttrykk for at dispensasjonsmyndigheten ligger hos kommunen. Sivilombudsmannen<sup>6</sup> har og inntatt tilsvarende standpunkt. Miljøvern- og Kommunaldepartementet har også sluttet seg til en slik forståelse.

I resten av fremstillingen vil jeg benytte ordet ”bygningssmyndighet” når det ikke er hensiktsmessig å sondre mellom forskjellige organer som har dispensasjonskompetanse. Ordbruken må imidlertid ikke forlede leseren til å tro at *plan*myndighetene ikke er inkludert i begrepet.

### 3.3 Pbl § 7 og dens historie

Både bygningsloven fra 1924 og 1965 hadde dispensasjonsbestemmelser.

I 1924- loven var varig og midlertidig dispensasjon angitt i hver sin paragraf. Henholdsvis §§ 7 og 8. Kompetansen til å gi varig dispensasjon etter § 7 var lagt til departementet. Departementet kunne bare innvilge dispensasjon når dette var anbefalt av kommunestyret

---

<sup>5</sup> Frihagen (1988) side 93-94.

<sup>6</sup> Sivilombudsmannens årsmelding 1989 side 158.

eller formannskapet og bygningsrådet hadde uttalt seg i saken. Det var ingen andre lovkriterier.

Midlertidig dispensasjon etter lovens § 8 kunne gis av bygningsrådet når departementet hadde gitt det lokale bygningsrådet denne kompetansen. Av forarbeidene<sup>7</sup> til loven fremgår det at denne kompetansen først og fremst var tenkt å delegeres til de største byene som hadde et velutviklet bygningsbyråkrati. De tre største byene ble etter 1924-loven gitt denne kompetansen.

1965-loven videreførte det samme systemet med to paragrafer. Departementet var fortsatt dispensasjonsmyndighet, men denne ble i praksis delegert til fylkesmannen. Kommunen beholdt sin kompetanse til å innvilge midlertidige dispensasjoner. I tillegg fikk de mulighet til å meddele varige unntak. Denne måtte imidlertid stadfestes av departementet. I 1965-loven ble "særlige grunner" inntatt i loven. Vilkåret måtte være oppfylt for å gi dispensasjon.

I 1973 fikk bygningsråd som var tildelt denne kompetansen av departementet, mulighet til å gi varig dispensasjon etter § 7. For midlertidig dispensasjon var det ikke lenger krav om at kommunene måtte få nødvendig kompetanse fra departementet.

I 1983 ble de to paragrafene om varig og midlertidig dispensasjon slått sammen til en ny felles § 7. Kompetansen ble nå lagt helt og fullt hos bygningsrådet.

Den nye plan- og bygningsloven av 1985 har videreført dette systemet. I 1993 ble kompetansen til å dispensere fra plan lagt til det faste utvalget for plansaker. Staten og fylkeskommunen ble samtidig gitt uttalerett før det ble gitt dispensasjoner fra arealplaner.

Lovteksten ble presisert ved lovendring i 1995.

---

<sup>7</sup> Ot.prp nr. 30 (1923) side 7.

### 3.4 Betingelser for å gi dispensasjon

Problemstillingen her er hvilke betingelser som må være oppfylt for å utløse dispensasjonskompetanse hos bygningsmyndighetene.

Minstevilkåret for å gi dispensasjon etter pbl § 7 er ”særlige grunner”. I forarbeidene<sup>8</sup> er det presisert at ingen har krav på dispensasjon. Dette er tradisjonelt blitt sett i sammenheng med at vurderingen er blitt oppfattet som en totrinnsvurdering.

Først vurderes det om det foreligger ”særlige grunner”. Hvis så er tilfelle, er det hjemmel til å dispensere. Dette er tradisjonelt oppfattet som en del av rettsanvendelsen. Det er derfor blitt antatt at spørsmålet kunne prøves fullt ut av domstolene.

Hvis vilkåret er oppfylt, foreligger det likevel ikke noe rettskrav på en dispensasjon. Kommunen ”kan” dispensere. Dette er tradisjonelt forstått som en hensiktsmessighetsvurdering. Det *kan* gis dispensasjon hvis det ut fra bygnings- og planfaglige samt politiske hensyn m.v. fremstår som hensiktsmessig. Det foreligger fritt hensiktsmessighetskjønn. Domstolenes kompetanse er her begrenset til å vurdere om det foreligger myndighetsmisbruk.

#### 3.4.1 ”Særlige grunner”

Hva er det materielle innholdet i kriteriet ”særlige grunner”?

Innholdet i ”særlige grunner” har forandret seg gjennom tiden. I forarbeidene<sup>9</sup> til 1965-loven ble det uttalt at det ikke skulle være kurant å få dispensasjon. I forhold til reguleringsplan skulle dispensasjon ikke forekomme:

---

<sup>8</sup> Ot.prp nr. 56 (1984-85) side 101.

<sup>9</sup> Bygningslovskomiteen (1960) side 67.

”..på mer vesentlige punkter ... i større utstrekning. Saken bør da behandles som en vanlig reguleringsendring”

Tanken om en mer liberal dispensasjonspraksis vokste imidlertid frem hos Forenklingsutvalget<sup>10</sup>. Utvalget vurderte å fjerne kravet til ”særlige grunner” og pekte på:

”Spørsmålet om hvor kurant en dispensasjon bør være, er helt avhengig av hvilken bestemmelse det dreier seg om, og hva dispensasjonssøknaden går ut på. Enkelte lov- og forskriftbestemmelser har lovteknisk fått en utforming som åpenbart forutsetter dispensasjon som en nokså nærliggende mulighet... Finner myndighetene etter en konkret vurdering at dispensasjonen bør gis, må det være nok.”

Utvalget bestemte seg imidlertid for å beholde kravet til ”særlige grunner”, men pekte på det som skulle være innholdet i begrepet ville variere med hvilken bestemmelse det skulle dispenseres fra. Vurderingen måtte derfor være ”konkret”. Dette må forstås som at *alminnelig interesseovervekt* var tilstrekkelig for å innvilge dispensasjon.

Byggesaksutvalget<sup>11</sup> omtaler også innholdet i ”særlige grunner”. De slutter seg til at vurderingen må være konkret og at en *overvekt av hensyn* er tilstrekkelig for å oppfylle lovens krav. I den forbindelse utdyper de at:

”Uttrykket ”særlige grunner” må ses i forhold til de offentlige hensyn som skal ivaretas gjennom bygningslovgivningen. Nabomessige hensyn kan også komme inn ved bygningsmyndighetenes behandling.”

I samme utredning foreslo utvalget at §§ 7 og 8 (varig og midlertidig dispensasjon) ble forent i en ny bestemmelse hvor vurderingskriteriet var felles, nemlig ”særlige grunner”.

---

<sup>10</sup> NOU 1976:27 side 51.

<sup>11</sup> NOU 1982:13 side 16.

Departementet sluttet seg til utvalgets uttalelser i Ot.prp nr. 56 (1984-85) på side 101.

Kravet til *overvekt av hensyn* er etter forarbeidene blitt forstått slik at de må være knyttet til søkeren. Det må være dispensasjonssøkeren som kan påberope seg ”særlige grunner”. Det er ikke tilstrekkelig med *alminnelig interesseovervekt* hvor en kun veier den ene interesse mot en annen. Dette er også sagt av Sivilombudsmannen. I Sivilombudsmannens årsmelding 1995 side 224 pekes det på tidligere ombudsmannspraksis hvor det var uttalt at for å oppfylle lovvilket ”særlige grunner”:

”må det foreligge spesifiserte, klare grunner som etter en nærmere konkret vurdering er av en slik karakter og har en slik tyngde at de kan slå igjennom overfor de hensyn bestemmelsene i plan- og bygningsloven er ment å ivareta.”

I en senere uttalelse har Sivilombudsmannen kommet med utsagn som kan forstås slik at ”særlige grunner” ikke er et rettsanvendelsesspørsmål, men hører under forvaltningens frie skjønn. Uttalelsen kom etter en dom fra Agder lagmannsrett<sup>12</sup> som slår fast at ”særlige grunner” tilhører forvaltningens frie skjønn. Sivilombudsmannen<sup>13</sup> justerer her kravet til det materielle innholdet i ”særlige grunner”:

”(Det må) stilles visse minstekrav til den grunn som anføres for at dispensasjon skal gis. Den må være tilstrekkelig spesifisert og klart angitt, og den må være relevant i den forstand at den må ligge innenfor de rammer plan- og bygningsloven gir anvisning på. Utover dette alminnelige utgangspunktet, er det neppe rom for å kreve at dispensasjonsgrunnen alene skal være mer tungtveiende enn eller på annen måte ”slå ut” de øvrige hensynene i saken. Dersom minstekravet er oppfylt, beror det ellers på plan- og bygningsmyndighetenes vurdering om de hensyn som gjør seg gjeldene for og imot medfører at dispensasjon skal gis.”

---

<sup>12</sup> RG. 2004 side 1176.

<sup>13</sup> Sivilombudsmannens årsmelding 2004 side 260.

Uttalelsen må tolkes som en fininnstilling av hva som anses som ”særlige grunner”. Tradisjonelt har en krevd overvekt av hensyn jf. ovenfor. Sivilombudsmannen nyanserer imidlertid dette ved å peke på forskjellen mellom hensynene bak de forskjellige bestemmelsene det kan dispenseres fra. Sivilombudsmannen sier at ved dispensasjon fra tekniske regler som f. eks. avstandskrav eller grad av utnyttelse vil ”nettopp ofte hensynene bak vedkommende bestemmelse bli skadelidende når det dispenseres.” Likevel kan det etter ombudsmannens syn gis dispensasjon. Det vil da være nødvendig for søkeren å påberope seg en ”positiv grunn” for å få dispensasjon. Denne trenger imidlertid ikke være så tungtveiende at den ”slår ut” alle andre hensyn. Lokale hensyn og vurderinger vil derfor veie tungt i slike saker.

For dispensasjoner fra f. eks. strandvernet i pbl § 17-2 eller LNF-områder i kommunenes arealplan kan det først bli aktuelt å dispensere hvis det kan konstateres at hensynene bak forbudet ikke blir skadelidende samt at det ikke er noe annet som taler mot dispensasjonen. Sivilombudsmannen påpeker i den sammenheng at hensynet til allmennhetens ferdsel, friluftsliv og andre nasjonale interesser ofte vil få avgjørende betydning. Hvis hensynet bak forbudet ikke blir skadelidende, er det neppe grunn til å kreve at det også må foreligge en positiv grunn på søkerens side.

Sammenfattet må altså kravet til ”særlige grunner” forstås i lys av hva slags bestemmelse det skal dispenseres fra. Disse vil avgjøre om det er nødvendig med en overvekt av hensyn eller om det er tilstrekkelig med en spesifisert eller klart angitt grunn.

Dette gjør det interessant å se på dispensasjoner fra forskjellige bestemmelser.

#### 3.4.2 Nærmere om dispensasjon fra enkelte typer bestemmelser

### 3.4.2.1 "Særlige grunner" og reguleringsplan

I forarbeidene<sup>14</sup> er det uttalt at det ikke skal være en kurant sak å fravike gjeldende reguleringsplan. Bakgrunnen for dette er at planen er resultatet av en omfattende planleggingsprosess. Det er som regel lagt ned betydelige ressurser i planleggingen og planen er utformet med et helhetlig perspektiv. Planen skal tjene som et viktig beslutningsgrunnlag for myndighetene. Departementet<sup>15</sup> uttaler derfor at dispensasjoner ikke må brukes på en slik måte at de undergraver "planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag".

Planprosessen er også et utslag av en demokratisk prosess hvor mange aktører er involvert og får uttale seg. Departementet<sup>16</sup> peker også på dette:

"Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen, er det viktig at endringer i planer av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter de regler som er fastlagt i kapitlet om kommuneplanlegging og reguleringsplaner."

Videre:

"De særlige hensyn som kan begrunne en dispensasjon, er i første rekke knyttet til areal- og ressursdisponeringshensyn. Som eksempel kan nevnes tilfeller der vurderingen av arealbruken er endret etter at det ble utarbeidet plan, eller at tidsfaktoren tilsier at en ikke bør avvente en planendring."

Dette er svært relevante eksempler fordi kommunene har begrenset kapasitet til å utarbeide planer. En planprosess tar lang tid og eksisterende planer kan derfor ofte være gamle og utdaterte.

---

<sup>14</sup> Ot.prp nr. 56 (1984-85) side 101.

<sup>15</sup> | c.

<sup>16</sup> | c.

Ved dispensasjon fra plan skal fylkeskommunen og staten ”hvis saksområde blir direkte berørt, være gitt høve til å uttale seg før dispensasjon gis.” Jf. § 7 siste ledd siste punktum. I de samme forarbeidene fremgår det at hvis slik myndighet uttaler seg negativt til dispensasjonen, bør den ikke gis. Hvis bygningsrådet likevel finner å gi dispensasjonen, ”skal de myndigheter som har protestert varsles slik at de kan bruke sin klagerett etter § 15”.

Fylkeskommunen og staten gis etter loven her en vid adgang til å stanse mulige dispensasjoner fra kommunene. For det første ”bør” ikke dispensasjon gis i utgangspunktet når disse protesterer. For det andre er de gitt klageadgang hvis det likevel skulle gis dispensasjon jf. pbl § 15.

I den nærmere vurderingen av hvorvidt en dispensasjon skal gis, må omfanget av avviket fra plan være avgjørende. Jo større avviket er, jo større grunn er det til å sette i gang en tradisjonell planprosess som ivaretar hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning.

Retningslinjene for dette er inntatt i Miljødepartementets rundskriv T-5/84. I disse pekes det på at bygningsrådet fra 1983 har fått anledning til å foreta ”mindre vesentlige reguleringsendringer”. Se også pbl § 28-1 nr. 2. Dette er en betydelig enklere endringsadgang enn hva som har vært tilfelle tidligere. Det vil også kunne redusere bruken av dispensasjoner, noe som medfører at tiltaket med bruk av endringsadgangen er i tråd med gjeldende reguleringsplan. Dette vil også ha betydning for senere byggesaker. Det være seg endringer i bygningsmassen som f. eks. tilbygg eller gjenoppføring etter brann. På grunn av denne endringsadgangen forutsetter departementet at dispensasjon etter § 7 vil være mest aktuell ved midlertidige og tidsbestemte unntak fra arealplan.

Rammene for hva som må betegnes som ”mindre vesentlige reguleringsendringer” blir også behandlet i rundskrivet. Det tas utgangspunkt i at endringer av reguleringsformålet må betraktes som en vesentlig endring. Så er også tilfelle for økning av tillatt antall etasjer fra

to til tre. En økning fra tre til fire etasjer vil imidlertid ikke være å anse som en vesentlig endring. Det nevnes også eksempler på at mindre forskyvninger av veitrase, byggegrense og tomtegrense normalt vil være å betrakte som ”mindre vesentlige endringer”.

Disse kasuistiske eksemplene er imidlertid bare ment som utgangspunkter. Departementet presiserer at det må foretas en konkret vurdering. Ved tvil bør saken behandles som ordinær reguleringsendring. Ved mange naboprotester kan et slikt utgangspunkt også være hensiktsmessig.

#### 3.4.2.2 Nærmere om forholdet mellom ”mindre vesentlige endringer” og dispensasjon

Siden kompetansen til å gi dispensasjon sammenfaller med kompetansen til å vedta ”mindre vesentlige endringer” sml. pbl § 7 med § 28-1 nr. 2, må et vedtak om mindre vesentlige endringer i reguleringsplan kunne betraktes som et alternativ til å gi en dispensasjon.

Grensene for det materielle innholdet later imidlertid til i stor grad å være det samme. Departementet forutsetter i rundskrivet at det normalt ikke må gis dispensasjoner som ligger utenfor rammen av hva som kan kalles ”mindre vesentlig endring”. Større saker bør behandles på ordinær måte som en regulær regulerings sak. Dette er imidlertid bare et utgangspunkt. Sivilombudsmannen<sup>17</sup> har omtalt tre saker hvor det ble gitt dispensasjon der avviket fra gjeldene plan var større enn hva som kunne karakteriseres som ”mindre vesentlige endringer”. To av sakene gjaldt bruksendring fra bolig til barnehage. Den tredje omhandlet dispensasjon fra tillatt utnyttet areal og etasjetall i reguleringsplanen.

---

<sup>17</sup> Se Sivilombudsmannens årsmelding 1988 side 169.

Sivilombudsmannen støtter seg i avgjørelsen på Miljødepartementets rundskriv<sup>18</sup> hvor det står at det ”normalt” ikke bør gis dispensasjon i slike tilfeller (dvs. der hvor avviket fra plan må betegnes som mer enn ”mindre vesentlig endring”). Det er følgelig adgang til å gjøre unntak.

Til de nevnte avgjørelsene skal det imidlertid bemerkes at avviket fra plan neppe kan karakteriseres som særlig stort.

Avgjørende for om bygningsmyndighetene kan gi dispensasjon, vil være hvorvidt tiltaket vil være i strid med viktige forutsetninger som er nedfelt i planen. Hvis et område f. eks. er regulert til næringsområde, kan det være aktuelt å gi byggetillatelse til et boligtiltak såfremt dette ikke er til hinder for næringsformål (og det heller ikke er betenkelig å legge en bolig i et næringsområde.) Sivilombudsmannen<sup>19</sup> omtaler et tilfelle hvor det ikke burde vært gitt dispensasjon. Tiltaket gjaldt legging av et sadeltak på et hus hvor reguleringsbestemmelsene krevde flate tak. Et sadeltak medførte også at mønehøyden ble 2,5 meter høyere. Sivilombudsmannen kritiserte dispensasjonen fordi den stred mot selve forutsetningen i planen, dvs. fordelene med en enhetlig flattaksarkitektur. Ved å gi dispensasjon mente ombudsmannen planutvalget i kommunen fant at hensynet til den typiske flattaksarkitekturen i området bør vike. ”Dette indikerer at det er et ønske om å endre den gjeldende regulering for området generelt.” Således mener Sivilombudsmannen at kommunen istedenfor å benytte seg av dispensasjon bør omregulere området. Det pekes også på betenkelighetene med hvilken presedens en dispensasjon kan gi for området når det ikke er gjort en helhetlig vurdering for utforming av takene i området.

Dispensasjoner som bryter med at *intensjonen* i planen blir realisert, bør således ikke godkjennes. Dette ligger etter min mening i en plans natur. En plan er lagd for å oppnå et bestemt formål. For å oppnå dette må den følges. Et brudd på den intensjonen som ligger bak planen vil gjøre at formålet ikke blir oppfylt i samme grad. Dertil kommer det

---

<sup>18</sup> Miljødepartementets rundskriv T-5/84.

<sup>19</sup> Sivilombudsmannens årsmelding 1997 side 292

demokratiske elementet og helhetsperspektivet som i større grad er ivaretatt i prosessen med utformingen av en plan enn hva som er tilfelle ved en dispensasjonsbehandling.

### 3.4.2.3 "Særlige grunner" og kommuneplanens arealdel

Spørsmålet her er om kravet til "særlige grunner" er like strengt for kommuneplanens arealdel som for en detaljplan (reguleringsplan og bebyggelsesplan). Hvis ikke, hvilke intensjoner i planen er i så fall styrende for hvorvidt det kan gis dispensasjon til forskjellige typer tiltak?

Kommuneplanens arealdel vil normalt ikke være like detaljert utformet som en bebyggelsesplan. Det vil således kunne være forsvarlig å praktisere en hyppigere dispensasjonsbruk fra arealdelen enn fra en bebyggelsesplan. Men kravet til å ivareta planens intensjoner må nødvendigvis være det samme. "Særlige grunner" må ikke brukes til å dispensere fra planens formål. Et unntak kan imidlertid gjøres der hvor synet på planens arealbruk har endret seg, f. eks. når planen er utdatert i forhold til dagens ønsker.

### 3.4.2.4 Nærmere om enkelte intensjoner i kommuneplanens arealdel - noen eksempler

#### 3.4.2.4.1 Fritidsbebyggelse

I kommuneplanens arealdel vil det som regel være foretatt en grundig helhetlig vurdering av hvor det kan åpnes for utvikling av fritidsbebyggelse eller ikke. Disse vurderingene taler derfor mot dispensasjon til oppføring av fritidsbebyggelse i områder som ikke er avsatt for formålet.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Se Dalseide, (1991) side 64.

#### 3.4.2.4.2 LNF-område

Kommuneplanens formål landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF-område) utgjør gjerne det største arealet i en kommune. Det er restriksjoner på muligheter for utbygging i slike områder. I utgangspunktet er det bare åpent for bygging til landbruksformål.

Eksisterende, spredt fritidsbebyggelse i et LNF-område vil ikke være noe tungtveiende moment for å gi dispensasjon for ytterligere tiltak. Kommunaltekniske hensyn kan være en årsak til at videre utbygging ikke ønskes. Andre årsaker kan f. eks. være hensynet til natur- og kulturlandskapsverdier eller andre visuelle hensyn. På den annen side kan dispensasjon kanskje være aktuelt såfremt tiltaket utformes på en slik måte at disse interessehensynene i området ikke blir skadelidende. Dette kan gjøres f. eks. ved valg av farger, plassering, arkitektur og størrelse på bygningen etc. Det samme vil være tilfelle hvis hensynet til allmennhetens frie ferdsel er begrunnelsen for restriksjonene. Her kan det være aktuelt å gi dispensasjon hvis tiltaket ikke hindrer denne. Relevante momenter i vurderingen kan være hvorvidt det skal brukes gjerde rundt en bygning eller om det skal gjøres andre installasjoner av privatiserende karakter. Hvis det derimot er hensynet til dyrelivet som ligger bak, vil trolig enhver form for menneskelig aktivitet støte an mot utbyggingsformålet<sup>21</sup>.

#### 3.4.2.4.3 Pbl § 20-4 andre ledd bokstav e) og f)

De samme betraktningene vil gjøre seg gjeldene for dispensasjoner fra forbudene etter pbl § 20-4 andre ledd bokstav e) oppføring av ny eller vesentlig utvidelse av fritidsbebyggelse og f) byggeforbud i 100-metersbeltet langs vassdrag<sup>22</sup>.

#### 3.4.2.5 "Særlige grunner" og byggeforbudet i 100-metersbeltet

I pbl § 17-2 første ledd er det inntatt et bygge- og delingsforbud langs sjøen.

---

<sup>21</sup> Se nærmere Dalseide (1991) side 65.

<sup>22</sup> I c.

Begrunnelsen for forbudet er omtalt i forarbeidene<sup>23</sup>. Det sies her at områder nærmest sjøen bør normalt holdes fritt for bebyggelse ut fra allmennhetens interesser, landskapshensyn og verneinteresser.

De ”særlige grunner” som skal legitimere et unntak fra forbudet må således vurderes opp mot begrunnelsen for forbudet dvs. hensynet til allmennheten og dens interesser. Det skal derfor mye til før en dispensasjon kan gis. I tillegg skal ”fylkeskommunene og statelig myndigheter” ha hatt muligheten til å uttale seg jf. pbl § 7 siste ledd siste punktum.

Byggeforsbudet gjelder imidlertid ikke i tettbygd strøk og for arealer som er regulert jf. § 17-2 annet ledd. Kommunen har derfor en mulighet til å styre unna byggeforsbudet i strandsonen ved å regulere området langs sjøen. Når det foreligger forhold som gjør det aktuelt å bygge i strandsonen, bør det også foreligge en arealplanmessig behandling med den kvalitetssikringen en slik planprosess innebærer. Kommunens reguleringsplan må heller ikke være i strid med ”Rikspolitiske bestemmelser, fylkesplan og arealdelen av kommuneplanen..” jf. pbl § 23 nr. 3. For Oslofjorden gjelder det f. eks. også rikspolitiske retningslinjer<sup>24</sup>.

Dispensasjoner i strandsonen er et hett politisk tema. I brev av 11. november 1999 til kommunene har Miljøverndepartementet tatt til orde for en strengere dispensasjonspraksis. I brevet peker departementet på at det skal vises varsomhet ved dispensasjoner i strandsonen som gjennom en nasjonal bestemmelse er gitt et spesielt vern jf. pbl § 17-2. I brevet heter det:

”Spørsmålet om det foreligger særlige grunner som åpner muligheter for dispensasjon fra dette forbudet, må vurderes mot denne bakgrunn. Bakgrunnen for forbudet er at den nære strandsone bør holdes fri for bebyggelse ut fra de interesser som knytter seg til denne

---

<sup>23</sup> Se Ot.prp nr. 56 (1984-85) side 101.

<sup>24</sup> Retningslinjer for Oslofjordregionen gitt ved kgl. 9. juli 1993.

sonen; som friluftsjnteresser, naturvern, biologisk mangfold, landskapsinteresser og kulturminner mv. Målet om å bevare strandsonen mest mulig gjør at det skal mye til før dispensasjon kan gis. Dette gjelder særlig nybygg, men også mindre tiltak vil kunne tenkes å komme i strid med intensjonen med byggeforbudet. For områder som omfattes av de rikspolitiske retningslinjene for Oslofjorden, vil det også være relevant å legge vekt på disse.”

Brevet har karakter av å være retningslinjer fra departementet og gir anvisning på en streng praksis. En kan følgelig spørre om det ikke er rom for pragmatiske løsninger som kan gagne grunneieren og det offentliges interesser?

Mange kystkommuner opplever stor pågang av hytteeiere som ønsker å rive gamle hytter og oppføre nye. Ved nyoppføring blir omsøkt bebygd areal ofte noe større enn hva som var tilfelle for den gamle hytta. Et mulig argument for å gi dispensasjon av denne karakteren, er bygningsmyndighetenes adgang til å kreve en annen plassering av bebyggelsen enn tidligere jf. § 70. En plassering som bedre ivaretar de hensyn som ligger bak byggeforbudet i strandsonen. I tillegg kan det settes ytterligere vilkår for dispensasjonen jf. § 7 første ledd siste punktum. Slik kan en ny bebyggelse, muliggjort ved bruk av dispensasjon (og andre betingelser), kunne utgjøre en gevinst for allmennhetens interesser. En interesse som blir bedre ivaretatt enn ved å bevare eksisterende bebyggelse.

Kommunen har uansett anledning til å gi tillatelse til mindre utvidelser av eksisterende bebyggelse uten å måtte dispensere fra § 17-2. Forbudet gjelder ”oppføring” og ”vesentlig endring” jf. første ledd.

En naturlig språklig forståelse av ”oppføring” er nyoppføring dvs. at det bygges noe nytt. ”Vesentlig endring” er mer skjønnspreget. Ordlyden tyder på at det må være endringer av en viss betydning. I praksis er særlig større utvidelser og tilbygg på hus blitt rammet. Reparasjon og ominnredninger rammes vanligvis ikke, men hvis bruken av bygningen endrer seg, f. eks. fra garasje til oppholdsrom, er dette å anse som en vesentlig endring. Det

er også tilfelle selv om de bygningsmessige forandringene skulle være ganske små. Også mange mindre endringer over tid kan samlet sett bli betraktet som vesentlige endringer. I vurderingen av hva som er vesentlig er det rimelig ikke bare å vektlegge den spesifikke endringen i seg selv (økning av bebygd areal e.l.), men også de hensyn som byggeforbudet skal ivareta, nemlig allmennhetens interesser<sup>25</sup>.

### 3.5 Relevante hensyn ved dispensasjonsvurderingen

#### 3.5.1 Innledning

Problemstillingen er hvilke hensyn det er relevant å vektlegge i dispensasjonsvurderingen. Hva som skjer når irrelevante hensyn blir vektlagt, behandles også helt kort.

Formålsbestemmelsen i pbl § 2 sier noe om hvilke hensyn som skal være avgjørende for saksbehandling etter loven jf. ovenfor under punkt 2.3. I tillegg ligger det mange forskjellige andre hensyn bak hver enkelt bestemmelse i loven. Disse vil være aktuelle for behandling av dispensasjon etter disse bestemmelsene. Ved dispensasjon fra plan må formålet ved planen veie tungt.

Således foreligger det en rekke relevante hensyn som kan vektlegges mens andre hensyn vil være utenforliggende etter loven. Klare eksempler på utenforliggende hensyn vil være vektlegging av etnisk opprinnelse, seksuell legning, politisk syn etc.

Jeg vil videre presentere enkelte hovedlinjer og eksempler på hva som vil være relevante hensyn for saksbehandling etter plan- og bygningsloven<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Se Bugge (2006) side 142.

<sup>26</sup> Nærmere behandlet hos Uggerud (1994) side 58 flg. Dalseide (1991) side 60 flg. og Pedersen m.fl. (2000) side 222 flg.

### 3.5.2 Lovens formål og planhensyn

Siden det er ønskelig å oppnå formålene beskrevet i loven og gjeldende plan, vil dispensasjonsgrunner som er med på å oppfylle disse være relevante og veie tungt i en dispensasjonsvurdering. Dette er i første rekke areal- og ressursdisponeringshensyn<sup>27</sup>.

### 3.5.3 Personlige forhold knyttet til søkeren

I forarbeidene<sup>28</sup> til plan- og bygningsloven er det sagt at personlige forhold knyttet til søkeren i spesielle tilfeller kan vektlegges ved vurderingen av dispensasjon. Det pekes imidlertid på at bygninger og konstruksjoner som regel har en svært lang varighet. Ofte flere generasjoner, mens eierforholdene skifter. Bygningsmyndighetenes oppgave er å styre arealutnyttelsen. Personlige forhold bør derfor kun tillegges begrenset vekt.

#### 3.5.3.1 Fysiske handikap

Fysiske handikap hos søkeren er i praksis blitt vektlagt. Rullestolbrukeren har f. eks. behov for å oppføre et hus på kun en flate. Dette kan f. eks. nødvendiggjøre dispensasjon fra bebyggelsesplanens bestemmelse om bebygd areal eller avstandskravet på minimum fire meter i pbl § 70 nr. 2. Dispensasjonsvurderingen må være konkret. Når det f. eks. er snakk om å fravike avstandskravet, kan fordeler for den ene part representere ulemper for naboen.

### 3.5.4 Arv og skifte

Ved f. eks. delesaker er arv og skifte neppe å betrakte som et relevant hensyn. Hvis den ene parten ikke er i stand til å løse ut den eller de andre, må eiendommen i så fall selges til utenforstående. Tilfeller med arv og skifte er trolig også langt større i omfang enn spesielle

---

<sup>27</sup> Ot.prp nr. 56 (1984-85) side 101

<sup>28</sup> I.c.

behov ved fysiske handikap. En liberal dispensasjonspraksis her ville kunne underminere selve oppgaven til bygningsmyndighetene, nemlig å styre arealutnyttelsen.

### 3.5.5 Økonomiske forhold

Sivilombudsmannen<sup>29</sup> omtaler en sak hvor fylkesmannen hadde gitt utbygger dispensasjon fra reguleringsbestemmelsene for antall boliger, etasjeantall og byggeretninger. Som begrunnelse ble det anført at byggherren hadde et berettiget krav på å få utnyttet tomten på best mulig økonomisk måte. Naboene hadde klaget på dispensasjonen med den begrunnelse at hensynet bak reguleringsplanen ble tilsidesatt. Ombudsmannen uttalte følgende:

”Det er etter min oppfatning svært tvilsomt om det er rettslig adgang til å legge avgjørende vekt på hensynet til byggesøkerens økonomiske tap ved en reduksjon til én etasje, ved vurderingen av om det forligger ”særlige grunner” for dispensasjon etter lovens § 7. Jeg viser her til at det i utgangspunktet vil være byggherrens risiko om en dispensasjon etter klage fra berørte naboer blir omgjort av klageinstansen.”

At økonomiske forhold ikke kan være relevant dispensasjonsgrunn fra plan er også en naturlig konsekvens av bygningsmyndighetenes adgang til å vedta planer. Økonomisk utnyttelsen av privat eiendomsrett er begrenset av de rammene som blir lagt i plan. Det samme er tilfelle for begrensninger direkte nedfelt i loven med tilhørende forskrifter.

### 3.5.6 Gjenoppføring

Siden gjenoppføring skiller seg fra nyoppføringer ved at det tidligere har eksistert et tiltak på tilsvarende sted, gjør særlige hensyn seg gjeldene. Ordinært vedlikehold er ikke søknadspliktig. Ved slikt vedlikehold må en i utgangspunktet regne med at en bygning kan bli stående i svært lang tid. Riving kan derfor ikke påberegnes uten at det henger sammen

---

<sup>29</sup> Sivilombudsmannens årsmelding 1994 side 270.

med et ønske om gjenoppføring. Ønske om gjenoppføring kan ha en rekke årsaker. Tidligere bygning kan være totalskadet av brann eller naturskader. Løpende vedlikehold kan være uønsket kontra gjenoppføring. Eksisterende bygninger kan også ha en så dårlig forfatning at reparasjoner ikke lønner seg.

Normalt vil gjenoppføring av nedrevet bebyggelse kunne aksepteres som særlig grunn. Sivilombudsmannen<sup>30</sup> omtaler et tilfelle hvor det ved gjenoppføring av en verkstedbygning på gammel grunnmur var snakk om å fravike fire meters regelen i pbl § 70 nr. 2:

”Jeg har ellers merket meg at bygningsmyndighetene har lagt til grunn at bygget ikke vil bli vesensforskjellig fra det tidligere bygg, og så vidt skjønnes medfører gjenoppbyggingen og utvidelsen ikke noen økt ulempe i forhold til tidligere. På denne bakgrunn kan jeg ikke se grunnlag for å innvende noe mot at kravet til ”særlige grunner” er ansett oppfylt”.

Når årsaken til gjenoppføring skyldes brann og andre naturkatastrofer, er villkåret til ”særlige grunner” som regel oppfylt. Sivilombudsmannen<sup>31</sup> omtaler en sak om et naust som var blitt totalskadet av storm og gjenoppført. Bygningsrådet i Mandal kommune krevde naustet revet og av slo søknad om dispensasjon innsendt etter at tiltaket var blitt utført. Naustet lå i et område som i kommende kommuneplan var angitt som naturvernområde med spesielle naturvern- og friluftsinnteresser. I tillegg var det nødvendig med dispensasjon fra pbl § 17-2 første ledd. Sivilombudsmannen sa:

”Den omstendighet at en bygning som følge av brann eller storm blir totalskadet, vil i alminnelighet være et sterkt argument for å tillate gjenoppføring... Om ikke stormen hadde kommet, vil eieren ved vanlig vedlikehold trolig kunne ha opprettholdt bygget på lovlig måte i mange år fremover. Ut fra dette er jeg for min del kommet til at forholdet er så vidt egenartet at det foreligge(r) ”særlige grunner” i lovens mening.”

---

<sup>30</sup> Sivilombudsmannens årsmelding 1985 side 149.

<sup>31</sup> Sivilombudsmannen årsmelding 1990 side 163.

Etter dette må det kunne sies at så sant det er snakk om gjenoppføring, vil det i de fleste tilfeller foreligge ”særlige grunner” etter loven. Dette er særlig tilfelle der rivingen skyldes brann eller naturkatastrofe. I disse tilfellene ville det være sterkt urimelig hvis det ikke var anledning til gjenoppføring. Hvis bygningen derimot er i så dårlig forfatning at bygningsmyndighetene kan kreve den fjernet etter pbl § 91, vil kravet til ”særlige grunner” i utgangspunktet ikke være oppfylt. Bygningen vil ikke lenger kunne bestå med godt vedlikehold og må derfor kunne påberegnes å fjernes. Da er ikke en berettiget forventning om gjenoppføring lenger til stedet. Bygningens ”liv” er således over.

### 3.5.7 Tidligere uheldig saksbehandling

Hvis et vedtak ikke går i søkerens favør, og dette skyldes uheldig tidligere saksbehandling, er dette i praksis blitt vektlagt. Typiske tilfeller er der hvor søkeren får et avslag som er feilaktig og i mellomtiden er det kommet nye regler som gjør at tiltaket trenger dispensasjon for å kunne gjennomføres.

Sivilombudsmannen<sup>32</sup> omtaler et eksempel. En søker ble av fylkesmannen og Miljødepartementet nektet å oppføre ei hytte på sin 36 mål store tomt. Da saken ble behandlet første gang i kommunen, hadde kommunen vedtekter etter bygningsloven § 82 som forbød hyttebygging hvis det ikke forelå disposisjonsplan. Kommunen innstilte imidlertid på å gi dispensasjon fra dette kravet i vedtekten betinget av at helserådet godkjente toalettløsningen. Helserådet fattet vedtak om avslag. Vedtaket var galt. Dette ble derfor påklaget. Klageinstansen fattet riktig vedtak. I mellomtiden var det kommet nye bestemmelser som fylkesmannen la til grunn i sin behandling som dispensasjonsmyndighet. Dette førte til avslag på søknaden. Sivilombudsmannen uttalte at søkeren mest sannsynlig hadde fått medhold i sin søknad om oppføring av hytta hvis det ikke hadde vært for forsinkelsen forårsaket av helserådets ”trenering og ulovlige vedtak”. Ombudsmannen uttalte videre:

---

<sup>32</sup> Sivilombudsmannens årsmelding 1978 side 72.

”Etter mitt syn strider det både mot alminnelig rettsfølelse og god forvaltningspraksis at en unnlater å benytte den adgang en har til å rette opp den situasjonen A uforskyldt er kommet i ved feil fra helse rådets side.”

Samme synspunkt er lagt til grunn av domstolene i saker om forelegg. I Rt. 1979 side 341 ble et forelegg opphevet som urimelig. Saken omhandlet en hytte ved Eikeren som var oppført uten byggetillatelse. Fylkesmannen gjorde vedtak om forelegg. Høyesterett opphevet forelegget under dissens (3-2). Flertallet bygget på at hytteeieren ikke hadde vært i god tro da han oppførte hytta uten tillatelse, men mente at det forelå formildende omstendigheter. Det ble videre lagt vekt på at det var gått lang tid mellom forgåelsen og forelegget, og at :

” i og med at fylkesmannen bygde sin avgjørelse på de nye og strengere vedtekter, kan jeg i hvert fall ikke se bort fra muligheten for at klagen ville fått et annet utfall om den var fremmet i rimelig tid.” Jf. dommen side 352.

Samme prinsipp er lagt til grunn i Rt. 2002 side 209.

Det må konkluderes med at tidligere uheldig saksbehandling ikke skal hindre en dispensasjon. Dette harmonerer med alminnelig rettsfølelse og god forvaltningsskikk.

### 3.6 Særlig om midlertidige dispensasjoner

#### 3.6.1 Innledning

Det går frem av pbl § 7 andre ledd at en dispensasjon kan være midlertidig. Den kan være tidsbestemt eller ubestemt. Når dispensasjonen løper ut eller ved pålegg, må det aktuelle tiltaket fjernes eller tillatt bruk må opphøre.

### 3.6.2 Plikt og virkning

Plikten til å bringe tiltaket eller bruken i samsvar med den utgåtte dispensasjonen ligger i utgangspunktet hos søkeren. Men plikten kan også knyttes til eiendommen. Slik at den som til enhver tid er eier av eiendommen er forpliktet. Andre som utleder sin rett fra grunneier vil også bli forpliktet. Dette gjelder også rettigheter i eiendommen som er eldre enn erklæringen jf. § 7 annet ledd siste punktum. Tidligere var det et krav om tinglysning. Dette er ikke tilfelle etter nå gjeldende lov. Nå er det opp til bygningsmyndighetene å avgjøre, etter en konkret vurdering, om erklæringen skal tinglyses.

Et eksempel som illustrerer poengene er midlertidig dispensasjon fra kravet om vei i pbl § 67. Eierne av eiendommen kan få dispensasjon fra kravet om vei mot at han forplikter seg til å opparbeide veien på et senere tidspunkt. Nødvendig vei kan tenkes å gå over flere andre eiendommer og tillatelse til å påhefte disse en veiservitutt må således innhentes av tiltakshaver for å få byggetillatelse, jf. § 66 nr. 1. For best å sikre at veien blir opparbeidet etter § 67 sine krav, vil det være hensiktsmessig å påhefte eiendommen denne plikten. Slik at den som til enhver tid er eier av eiendommen vil være forpliktet. På denne måten unngår en uhensiktsmessige ansvarsforhold ved et eventuelt salg av eiendommen før lovpålagt vei er opparbeidet. En dispensasjon av denne typen vil det være hensiktsmessig å kreve tinglyst.

### 3.7 Relevante hensyn og ugyldighet

Hvis bygningsmyndighetene har tatt irrelevante hensyn, skulle en kanskje tro at det automatisk ville føre til ugyldighet. Så er imidlertid ikke tilfelle. Rammene for ugyldighet fremstår som snevrere enn hva som er tilfelle for relevante hensyn.

Skillet mellom relevante hensyn og ugyldighet har f. eks. den konsekvensen at det i utgangspunktet etter alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper kun er irrelevante hensyn som har innvirket på *vedtaket* som fører til ugyldighet. Hvilket betyr at irrelevante hensyn kan ha vært med i vurderingen uten at det nødvendigvis betyr at vedtaket blir annerledes og således heller ikke ugyldig.

Ugyldighet faller utenfor denne fremstillingen og vil ikke bli ytterligere behandlet.

## **4 Rettstilstanden etter Rt. 2007 side 257**

### **4.1 Innledning**

Rt. 2007 side 257 slår fast at domstolenes prøvelsesrett ikke strekker seg lengre enn til å prøve hvorvidt det er begått myndighetsmisbruk i dispensasjonssaker etter pbl § 7.

Dommen er avsagt av Høyesterett i avdeling og er enstemmig.

Avgjørelsen er svært interessant fordi dette er den første fra Høyesterett som tar stilling til hvorvidt domstolene kan prøve subsumsjonen under ”særlige grunner” i pbl § 7 eller om dette tilhører forvaltningens frie skjønn. Dommen behandler også sammenhengen mellom ”særlige grunner” og det som tradisjonelt er oppfattet som et hensiktsmessighetsskjønn. Dvs. forvaltningens frihet til å avgjøre hvorvidt det faktisk skal innvilges dispensasjon når det foreligger ”særlige grunner” jf. § 7 første punktum:

”Når særlige grunner foreligger *kan* (min uthevelse) kommunen... gi ... dispensasjon...”.

Avgjørelsen påkaller også oppmerksomhet fordi den på disse punktene later til å bryte med hva som har vært den dominerende oppfatningen blant de fleste teoretikere og praktikere<sup>33</sup>. Dommen ser følgelig ut til å være i strid med andre rettskildefaktorer på området.

## 4.2 Faktum

Saken omhandler Trallfa Forus IV AS (heretter Trallfa) som eide en 5500 kvadratmeter stor tomt på Forus i Sandnes kommune. På tomten ønsket Trallfa å oppføre et næringsbygg på 3000 kvadratmeter. Virksomheten skulle bestå av lager, detalj- og en grossalg av sportsutstyr. Tiltaket var i strid med reguleringsplanen for området som var regulert til ”bygninger for kontorer, administrasjon, servicevirksomhet og lettere industri” jf. § 10 i reguleringsbestemmelsen<sup>34</sup>. For å gjennomføre prosjektet var Trallfa avhengig av en omregulering av området eller en dispensasjon etter pbl § 7 fra gjeldende reguleringsbestemmelse. Grunnet hastverk knyttet til forhandlinger rundt den fremtidige bruken av bygget, valgte Trallfa å søke om dispensasjon. I søknaden henviste de til et lignende tiltak Trallfa Industrier AS hadde fått tillatelse til i samme området året før.

Byplansjefen innstilte på et negativt vedtak grunnet den endrede trafikksituasjonen som var oppstått etter at Trallfa Industrier AS fikk sin dispensasjon. Byplansjefen anbefalte at det isteden ble søkt om reguleringsendring. Videre måtte en opprettholdelse av dispensasjonssøknaden sendes på høring før den kunne behandles. Dette ble gjort.

Byplansjefen fastholdt sin innstilling etter høringsuttalelsene. Det forelå etter hans mening ikke ”særlige grunner”. Begrunnelsen var at utbyggingen stred mot retningslinjene i fylkesdelplanen og gjeldende reguleringsplan. Kommuneplanen hadde som intensjon å utvikle bysentrum jf. hovedmål nr. 1: ”Byen skal ha et attraktivt og levende sentrum”. Det planlagte bygget ville også øke trafikkproblemene i området.

---

<sup>33</sup> Se bl.a. Sivilombudsmannens årsmeldinger for 1997 side 289 og 2004 side 257, Bugge (2006) side 137-138, Pedersen m. fl. (2000) side 215-216, Aulstad (2006) side 50-52.

<sup>34</sup> Reguleringsplan av 1985 Sandnes kommune.

Utvalget for byutvikling bestemte seg for å innvilge dispensasjonssøknaden. Dette til tross for flere negative høringsuttalelser, bl.a. fra fylkeskommunen. Utvalget fant at det forelå ”særlige grunner” etter pbl § 7. Som begrunnelse ble det anført:

Konseptet er plasskrevende. Etablering i bysentrum er umulig.

Betydelig behov for varetransport inn til bygget. Kundene trenger privatbiler for å frakte med seg innkjøpene.

Tiltaket ligger i nærhet av overordnet vei.

Nærhet til eksisterende kjøpesenter.

Reguleringsplanen er gammel (fra 1985). I prinsippet fra 1978. Denne er utdatert.

Statens vegvesen vil ikke frarå dispensasjonen.

Etter avholdt møte med Sandnes kommune, Statens vegvesen og eksisterende eiendomsbesittere ble det skissert trafikkløsninger som raskt kan føre til bedring.

Fylkesmannen i Rogaland v/Miljøvernavdelinga påklaget vedtaket jf. pbl § 15 annet ledd. I begrunnelsen ble det særlig pekt på at tiltaket ville bryte med hovedprinsippene i fylkesdelplanen. Videre var etableringen i strid med overordnede planer og rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. Det forelå ikke ”særlige grunner” etter pbl § 7.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet oppnevnte fylkesmannen i Vest-Agder som settefylkesmann. Fylkesmannen fant at det ikke forelå ”særlige grunner” etter pbl § 7.

Dispensasjonen ble dermed omgjort.

Trallfa tok så ut stevning for Sandnes tingsrett med påstand om at fylkesmannens vedtak var ugyldig og at staten v/ fylkesmannen i Vest-Agder var erstatningsansvarlig. Sandnes tingrett kjente fylkesmannens vedtak ugyldig.

Staten anket dommen inn for Gulating lagmannsrett som frifant Staten ved Miljødepartementet.

Trallfa brakte saken inn for Høyesterett. Anken gjaldt rettsanvendelsen og bevisbedømmelsen.

### 4.3 Høyesteretts behandling av pbl § 7

#### 4.3.1 Problemstillingene i Trallfa-saken for Høyesterett

Den første problemstillingen som reiser seg er i hvilken grad domstolene kan prøve forvaltningens subsumsjon under ”særlige grunner” jf. pbl § 7. Skal dette anses som et rettsanvendelsesskjønn som kan etterprøves av domstolene eller tilhører det forvaltningens frie skjønn?

Tradisjonelt er ”særlige grunner” blitt oppfattet som et rettsanvendelsesspørsmål. Dette uttaler også Høyesterett jf. avsnitt 37. Grunnlaget er i hovedsak knyttet til en rekke uttalelser fra Sivilombudsmannen. Ombudsmannsuttalelsene har videre vært styrende for fylkesmennenes praksis. Med dette som utgangspunkt har en fått en toleddet vurdering av hvorvidt det skal gis dispensasjon. Første trinn er en rettslig vurdering av ”særlige grunner”. Det har vært antatt at domstolene kan etterprøve forvaltningens subsumsjon under ”særlige grunner” fullt ut. Det rettslige spørsmålet er om det foreligger ”særlige grunner” i den foreliggende saken. Etter tradisjonell lære innebærer dette at det foreligger spesifiserte, klare og relevante grunner som etter en nærmere konkret vurdering i den enkelte sak er av en slik karakter og har en slik tyngde at de kan slå igjennom ovenfor de hensyn forbudsbestemmelsen i loven eller reguleringsplanen m.v. er ment å ivareta<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Se bl.a. Sivilombudsmannens årsmeldinger 1995 side 224 og 2004 side 257

”Særlige grunner” fremstår etter dette som et nødvendig, men ikke tilstrekkelig minstekrav for å gi dispensasjon.

Annet trinn er en hensiktsmessighetsvurdering. Forvaltningen må vurdere hvorvidt det fremstår som hensiktsmessig å gi dispensasjon når det foreligger ”særlige grunner”. Sistnevnte er blitt oppfattet som et diskresjonært skjønn hvis domstolsprøvelse er begrenset. ”Forvaltningen avgjør da ut fra relevante og saklige grunner hva som er rimelig i det enkelte tilfellet” jf. avsnitt 36. Domstolsprøvelsen vil her begrense seg til hvorvidt det er tatt hensyn til utenforliggende forhold, om avgjørelsen bygger på ”forskjellsbehandling, er vilkårlig eller sterkt urimelig” jf. avsnitt 36 siste setning. Domstolene kontrollerer bare hvorvidt det har forekommet myndighetsmisbruk.

Den andre problemstillingen for Høyesterett er om dette er to separate vurderinger eller om disse flyter sammen, forutsatt at subsumsjonen under ”særlige grunner” også tilhører forvaltningens frie skjønn.

Begrepet ”fritt skjønn” kan etter dette ha to betydninger. For det første kan subsumsjonen under ”særlige grunner” bli tillagt forvaltningens frie skjønn. Det vil i så fall være opp til forvaltningen å avgjøre hvorvidt det foreligger ”særlige grunner” i det konkrete tilfellet. For det andre tilhører hensiktsmessighetsvurderingen forvaltningens frie skjønn også kalt forvaltningens diskresjonære beslutningsmyndighet.

De to problemstillingene har nære forbindelser til hverandre. Jeg vil derfor, i likhet med Høyesterett, behandle disse samlet.

#### 4.3.2 Ordlyden

Høyesterett slår fast at for å avgjøre hvorvidt en står ovenfor et rettsanvendelses- eller fritt skjønn, må en tolke den enkelte lovbestemmelse. Dette er i tråd med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Førstvoterende starter med ordlyden i § 7 første ledd. Et selvsagt utgangspunkt som stemmer overens med vanlig rettskildelære. Ordlyden gir i seg

selv liten veiledning. Likevel kan ordlyden gi en viss antydning. Når lovgiver har inntatt en betingelse for å gi dispensasjon, ”særlige grunner”, henledes oppmerksomheten mot at dette er et rettsanvendelsesskjønn. En betingelse er en materiell kompetansebegrensning som det er naturlig å anta at retten kan etterprøve subsumsjonen av.

Høyesterett påpeker også at ord og begreper kan være så vage at de gir dårlig utgangspunkt for en rettslig presisering jf. avsnitt 40. Domstolene er med andre ord ikke best egnet til å gjøre disse skjønnsmessige vurderingene. Dette er et alminnelig anerkjent forvaltningsrettsprinsipp.<sup>36</sup>

Det er følgelig interessant å se nærmere på i hvilken grad domstolene kan prøve forvaltningens subsumsjon av vage og skjønnspregede vurderinger i en lovtekst.

#### 4.3.2.1 Hva kan domstolene prøve?

I Rt 1995 side 72 uttalte Høyesterett på side 77:

”Jeg går – på samme måte som partene – ut fra at domstolene under enhver omstendighet har den vanlige kontroll med forvaltningens utøvelse av en skjønnspreget myndighet. Det vil si at domstolene kan fastlegge lovbestemmelsens nærmere innhold og prøve om forvaltningen har holdt seg innenfor rammen av denne. Domstolene kan videre prøve om forvaltningen har bygget på riktig faktum, om det er tatt utenforliggende hensyn, og om det foreligger myndighetsmisbruk, vilkårlighet eller en så høy grad av urimelighet at det må få betydning for vedtakets gyldighet.”

Høyesterett sier altså at domstolene kan prøve om forvaltningens tolkning av loven er riktig. Dette er et naturlig utgangspunkt fordi lovtolkning ligger innenfor domstolenes kjernevirksomhet. Videre kan domstolene prøve subsumsjonen, faktum og hvorvidt det foreligger myndighetsmisbruk, dvs. er tatt utenforliggende hensyn, utført usakelig

---

<sup>36</sup> Eckhoff og Smith 7. utg. side 344.

forskjellsbehandling eller anvendt skjønn som fremstår som grovt urimelig eller vilkårlig. I tillegg er det alminnelig antatt at domstolene kan føre kontroll med forvaltningens saksbehandling<sup>37</sup>.

Begrepet ”myndighetsmisbruk” inneholder en rekke forskjellige uensartede rettslige overtramp. Smith kritiserer bruken av begrepet i 7. utg. av ”Forvaltningsrett”<sup>38</sup>. Han mener begrepet er unyttig så lenge det ikke er egnet til å samle ”noenlunde ensartede rettslige fenomener under en felles betegnelse”<sup>39</sup>. Smith bruker derfor ikke begrepet i den siste reviderte utgaven av boken. Eckhoff benyttet imidlertid selv begrepet så sent som i sin 4. utg. av samme bok. Hvilket er den siste utgaven Eckhoff reviderte selv. Læren om myndighetsmisbruk er domstolsskapt og fremstår som et vel etablert begrep i teori og praksis. Siden begrepet er så etablert, og slik jeg ser det fremstår som en velegnet sekkebetegnelse på overtramp begått av forvaltningen, er det etter min mening rasjonelt å videreføre bruken.

Etter dette faller forvaltningens frie skjønn utenfor domstolskontroll. Hva som skal betraktes som forvaltningens frie skjønn kan fremkomme på to måter. For det første har forvaltningen et fritt hensiktsmessighetsskjønn når Stortinget gjennom sin lovgivning uttrykkelig har sagt dette. Dette kommer ofte til uttrykk ved at ordet ”kan” er brukt i lovteksten. Stortinget har her ment at forvaltningen har et visst spillerom til å utvise skjønn ved avgjørelsen av hvorvidt det fremstår som hensiktsmessig å benytte den kompetansen de er tildelt i loven. Det er ikke meningen at domstolene skal overprøve dette fullt ut. I pbl § 7 første punktum er det bestemt at kommunen ”kan” gi dispensasjon.

For det andre kan Høyesterett være tilbakeholden med å overprøve subsumsjonen av skjønnsmessige og vage begreper i en lovtekst. Her gjør imidlertid rettssikkerhetshensyn seg sterkt gjeldende. Utgangspunktet er at domstolene kan prøve både lovtolkningen og

---

<sup>37</sup> Se bl.a. Rt. 1950 side 1124 og Rt. 1981 side 745 (Isene).

<sup>38</sup> Eckhoff og Smith 7. utg på side 368-369.

<sup>39</sup> Ibid. side 369

subsumsjonen fullt ut. Hvis det skal gjøres unntak for subsumsjonen, må dette begrunnes særskilt jf. naturfredningsdommen<sup>40</sup> hvor retten slår fast følgende:

”Det er i dag et alminnelig prinsipp i forvaltningsretten at domstolene kan prøve ikke bare lovtolkningen, men også subsumsjonen ved anvendelse av lover som gjør inngrep ovenfor den enkelte. Dette anses som en viktig del av rettssikkerheten. Selv om det er unntak fra denne hovedregel, må disse særskilt begrunnes.”<sup>41</sup>

Naturfredningsdommen gjelder et fredningsvedtak av to vann etter naturvernloven § 8. Forvaltningen gjør her et inngrep ovenfor flere grunneiere. En dispensasjon etter pbl § 7 er ikke noe inngrep, men et begunstigende forvaltningsvedtak. Aulstad og Hoel Lie<sup>42</sup> mener imidlertid at det samme prinsippet må gjelde ved begunstigende forvaltningsvedtak som f. eks. en dispensasjon etter pbl § 7. At det samme prinsippet skal gjøres gjeldende, er jeg enig i. Men at dette kan overføres direkte og skulle gjøre seg gjeldende i tilsvarende grad ved begunstigende vedtak som ved inngrep, har jeg vanskelig for å slutte meg til. Skal forvaltningen gjøre et inngrep ovenfor borgerne, trengs det hjemmel i eller i medhold av formell lov. Dette følger av legalitetsprinsippet. For å hindre uhjemlet inngrepen fra forvaltningen, er behovet for domstolskontroll av både lovtolkningen og subsumsjonen påtrengende i disse tilfellene. Derfor må unntakene ”særskilt begrunnes” jf. naturfredningsdommen. Et avslag på en søknad om dispensasjon kan nok føles svært tyngende for søkeren, men etter forarbeidene<sup>43</sup> har ingen noe *rettskrav* på en dispensasjon. Dette beror på en nærmere hensiktsmessighetsvurdering gjort av forvaltningen. Det må derfor være forsvarlig å akseptere at domstolskontrollen ikke går like langt i disse tilfellene.

---

<sup>40</sup> Rt. 1995 side 1427 (naturfredningsdommen).

<sup>41</sup> Når domstolenes prøvelsesrett bestemmes av hvorvidt det foreligger et lovtolkningsspørsmål eller subsumsjon, blir grensen mellom tolkning og subsumsjon viktig. Dette skillet er imidlertid ikke skarpt. Jo lenger en går i lovtolkningen jo mindre rom blir det igjen for subsumsjonen. Se Eckhoff 5. utg. ”Rettskildelære” side 32-33. Like fullt er det interessant å se på hvorvidt det som står tilbake av subsumsjon, etter at tolkningen er avsluttet, er fritt skjønn eller ikke. Se Eckhoff og Smith 7. utg. side 344 flg.

<sup>42</sup> Aulstad og Hoel Lie (2007) side 221.

<sup>43</sup> Ot.prp nr. 56 (1984-85) side 101.

Utgangspunktet bør etter mitt syn være det samme. Domstolene har mulighet til å etterprøve subsumsjonen i likhet med lovtolkningen, men unntakene fra denne hovedregelen bør kunne begrunnes uten like strenge krav til begrunnelsen som ved inngrepen. Rettssikkerhetshensynene gjør seg ikke like sterkt gjeldene ved dispensasjonstildeling som ved inngrep fra forvaltningen.

En særskilt begrunnelse for ikke å overprøve forvaltningens subsumsjon fullt ut, er eksempelvis når Høyesterett ikke føler seg best egnet til å gjøre dette. Forvaltningen vil innenfor visse felt være bedre rustet til å fatte avgjørelser av faglig, økonomisk eller teknisk art. Ved avgjørelser av politisk art vil det etter min mening også kunne være uheldig om Høyesterett tok stilling. Demokratihensyn tilsier at dette bør overlates til forvaltningen. Domstolene er ikke politisk valgt.

En mer grovmasket forklaring på hvorfor Høyesterett unnlater å prøve enkelte forvaltningsavgjørelser er det tradisjonelle synspunktet om praktisk arbeidsfordeling mellom forvaltningen og domstolene<sup>44</sup>. En slik betraktning betyr at domstolene aldri vil anse seg selv som inkompetent til å prøve en forvaltningsbeslutning, men den finner det ikke praktisk å gjøre det. Etter mitt syn er imidlertid en slik begrunnelse i stor grad sammenfallende med hva som er beskrevet ovenfor. Hvorvidt Høyesterett avstår fra domstolsprøvelse med henvisning til egen egnethet eller praktisk arbeidsfordeling, spiller liten rolle. Når grensene for hvordan arbeidsfordelingen skal trekkes, mener jeg en finner de samme begrunnelsene som er styrende for skillet. Om det *kalles* egnethet eller praktisk arbeidsfordeling er underordnet. Resultatet blir det samme og de underliggende premissene synes i alle tilfeller å bygge på reelle hensyn rundt hvem som er best egnet til å ivareta de forskjellige oppgavene.

---

<sup>44</sup> Se f. eks. Krarup, 1969.

Boe<sup>45</sup> har gått igjennom høyesterettsavgjørelser fra midten av 1990-tallet frem til 2005 for å analysere rettstilstanden i Norge på dette området. Etter å ha analysert seks høyesterettsavgjørelser konkluderer han med:

”Den generelle rettstilstanden er helt enkelt blitt avklart i Norge. Det skal mye til før domstolene anses avskåret fra å kontrollere om hjemmelen for et forvaltningsinngrep er til stede. Spørsmålet er bare hvor mye som må til for å begrunne unntak fra denne hovedregelen. Ifølge flertallet i naturfredningsdommen må det ”sikre holdepunkter til” for å begrunne unntak.”

Rettstilstanden i Norge før Trallfa-dommen må være å forstå slik at domstolene kan gå langt i å etterprøve forvaltningens subsumsjon av vage og skjønnspregede uttrykk i lovteksten ved inngrep. Dette er en del av hjemmelskontrollen. Forvaltningen må ha hjemmel i lov for å gjøre inngrepen. Hvorvidt den faktisk har det kan etterprøves. Det må ”sikre holdepunkter” til for å begrunne unntak fra denne hovedregelen jf. naturfredningsdommen. Aulstad og Hoel Lie<sup>46</sup> mener det samme må gjelde for begunstigende forvaltningsvedtak som f. eks. dispensasjon etter pbl § 7. Som jeg har gitt uttrykk for ovenfor er jeg enig i at det samme utgangspunktet må gjelde, men at en neppe kan kreve like mye før det kan gjøres unntak fra hovedregelen. Dette er fordi rettssikkerhetshensyn ikke gjør seg gjeldene i like sterk grad ved begunstigende forvaltningsvedtak.

#### 4.3.3 Høyesterett om lovens forhistorie, forarbeider og rettspraksis

Høyesteretts selvstendige behandling av lovens forhistorie og forarbeidene er begrenset.

Forarbeidene<sup>47</sup> sier heller ikke noe direkte om omfanget av domstolskontrollen.

Førstvoterende finner likevel grunnlaget for noen utgangspunkter. ”Særlige grunner” skal

---

<sup>45</sup> Boe (2007) side 72 flg.

<sup>46</sup> Aulstad og Hoel Lie (2007) side 221.

<sup>47</sup> Ot.prp nr. 56 (1984-85) side 101.

etter forarbeidene ses i forhold til de offentlige hensyn planlovgivningen er ment å ivareta. Høyesterett mener derfor at:

”Vurderingen vil (altså) være planrelatert og ofte politisk på samme vis som utarbeidelsen av planene er av faglig og politisk karakter.” Jf. avsnitt 42.

I tillegg kommer det svært skjønnsmessige uttrykket ”særlige grunner”. Høyesterett mener at dette trekker:

”nokså bestemt i retning av at det i liten grad dreier seg om rettslige rammer, men har langt større tilknytning til en planfaglig forvaltningsoppgave med islett av politikk.” Jf. avsnitt 42.

Forarbeidene støtter altså etter Høyesteretts mening opp om at ”særlige grunner” ikke er et rettsanvendelsesspørsmål.

Høyesterett drøfter så hvorvidt det er rom for en totrinnsvurdering eller om dette flyter sammen til en vurdering. I forarbeidene<sup>48</sup>, som også er sitert i dommens avsnitt 41 sies det:

”Foreligger en overvekt av hensyn som taler for dispensasjon, vil lovens krav være oppfylt og dispensasjon kan gis. I motsatt fall er lovens krav ikke oppfylt og dispensasjon kan ikke gis.”

Etter å ha vist til det inntatte sitatet uttaler Høyesterett at dette:

”kobler sammen utvelgelsen av hensyn og vektingen av dem (noe) som vanskelig gir plass for en beslutning i to trinn” jf avsnitt 42.

---

<sup>48</sup> I.c.

Høyesterett mener tydeligvis at forarbeidene gir anvisning på et bundet forvaltningskjønn. Så sant vilkårene til ”særlige grunner” er oppfylt, *skal* det gis dispensasjon. Etter Høyesteretts syn er det ikke rom for et fakultativt hensiktsmessighetskjønn der forvaltningen selv avgjør hvorvidt den finner det hensiktsmessig å benytte seg av sin lovtillagte kompetanse eller ikke.

Jeg synes imidlertid at Høyesterett trår feil her. Forarbeidene sier ikke at det *skal* gis dispensasjon når ”særlige grunner” foreligger. De sier at det *kan* gis dispensasjon. Forarbeidene trekker etter min mening i retning av at det skal være en totrinnsvurdering. Hvis ”særlige grunner” foreligger, er det opp til forvaltningens hensiktsmessighetskjønn hvorvidt det skal gis dispensasjon. Ingen har rett på dispensasjon. De samme forarbeidene<sup>49</sup> slår også fast:

”De ulike bestemmelser og planer har som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess... Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen er det viktig at endringer i planene av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter de regler som er fastlagt i kapitlene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner. Hensynet bak planvurderingene og de ulike bestemmelsene vil også være av betydning for praktiseringen av dispensasjonsbestemmelsen”.

Slik jeg ser det betyr dette at hensynet til kommunal planlegging kan vektlegges i avgjørelsen av hvorvidt det skal gis en dispensasjon. Selv om det skulle foreligge ”særlige grunner”, bør kommunen kunne velge å avslå dispensasjonen i påvente av en ny reguleringsplan. Dette er begrunnet med hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen.

---

<sup>49</sup> I.c.

I tilfeller hvor det kommer innsigelser i dispensasjonssaken, er dette særlig illustrerende. Her kan hensynet bak planvurderingene tale for at dispensasjonssøknaden avslås og det isteden utarbeides ny plan.

En dispensasjon berører ikke bare de kommunale bygningsmyndighetene og søkeren, men kan også berøre fylkeskommunale og statlige interesser. Denne problemstillingen tar ikke Høyesterett opp i sin behandling av Trallfa-saken. Derimot berøres den i drøftelsen av forvaltningsloven § 34 annet ledd tredje punktum som omhandler hensynet til det kommunale selvstyret der staten er klageorgan jf. avsnitt 50. Høyesterett ser imidlertid ikke viktigheten av å kunne avslå en dispensasjonssøknad, selv om det foreligger ”særlige grunner”, med begrunnelse i hensynet til fylkeskommunale eller statlige planer og interesser.

I tillegg er ”kan” uttrykkelig inntatt i pbl § 7. Ordlyden er klar.

#### 4.3.4 Underrettspraksis

Høyesterett viser også til en underrettsdom fra Agder lagmannsrett<sup>50</sup> som Høyesterett slutter seg til og omtaler som ”meget grundig” jf. avsnitt 42.

Lagmannsrettsdommen omhandler gyldigheten av fylkesmannen i Vestfolds vedtak om å omgjøre innvilget dispensasjon gitt av Sandefjord kommune etter pbl § 7. Omsøkt tiltak gjaldt påbygg av en hytte i standsonen. Området hytta lå i var i kommuneplanens arealdel LNF-område. Tiltaket var avhengig av dispensasjon fra gjeldende plan og det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet jf. pbl § 17-2. I tillegg ble det fattet vedtak om riving og tvangsmulkt etter at dispensasjonen var blitt trukket tilbake. Eieren av hytta motsatte seg dette. Problemstillingene knyttet til riving og tvangsmulkt vil ikke bli behandlet her.

I lagmannsrettsdommen uttales det at ”særlige grunner”:

---

<sup>50</sup> RG 2004 side 1176.

”ikke får noen selvstendig betydning som materiell kompetansebetingelse ved siden av det frie skjønn..”

Videre finner lagmannsretten oppdelingen ”kunstig”. De to vurderingene er etter lagmannsrettens syn sammenfallende:

”Når avgjørelsen beror på om det etter en konkret og reell vurdering av de faktiske forhold i saken er en overvekt av hensyn som taler for dispensasjon, faller vurderingen sammen med hva en avveining etter fritt skjønn må gå ut på, slik at ”særlige grunner” blir en betegnelse på avveiningsresultatet.”

Retten uttaler at:

”Alminnelige saklighetskrav innebærer at bygningsmyndighetene har plikt til å avgjøre saken i samsvar med den avveining man kommer til.”

Høyesterett finner å godta disse betraktningene jf. avsnitt 43.

Med tanke på hva jeg har gitt uttrykk for om dette ovenfor, har jeg problemer med å følge lagmannsrettens syn her. Spesielt når premissene i dommen leses. Det er derfor interessant å se litt nærmere på avgjørelsen fra Agder.

#### 4.3.4.1 Agder lagmannsrett og pbl § 7

Lagmannsretten drøfter spørsmålet over fem sider. Innledningsvis slår retten fast at ”ingen har noe rettskrav på dispensasjon”<sup>51</sup>. Problemstillingen for lagmannsretten er:

---

<sup>51</sup> RG 2004 side 1176 på side 1183

”forståelsen eller funksjonen av kriteriet ”når særlige grunner foreligger”.

Problemstillingen er om dette er en særskilt materiell kompetansebetingelse hvor det hører til rettsanvendelsen å avgjøre om vilkåret er oppfylt i den enkelte sak, eller om kriteriet har så nær sammenheng med selve forvaltningsskjønnet at det utgjør en del av det frie skjønnet hvor domstolskontrollen er begrenset.”<sup>52</sup>

Agder lagmannsrett peker på at rettskildebildet er sprikende. Diverse uttalelser fra Sivilombudsmannen samt Pedersen m. fl.<sup>53</sup> tyder på at ”særlige grunner” er et rettsanvendelsesskjønn. Til inntekt for sitt eget syn viser retten til egen praksis<sup>54</sup> samt Eckhoff og Smith<sup>55</sup> sine uttalelser i alminnelig forvaltningsrett. Retten ser også på forhistorien og forarbeidene til loven. Disse taler etter lagmannsrettens vurderinger for deres eget syn.

Når Lagmannsretten uttaler at ”særlige grunner” ”blir en betegnelse på avveiningsresultatet”, mener jeg det er gal lovtolkning. Agder lagmannsrett fundamentierer i all hovedsak sitt standpunkt på forhistorien og forarbeidene til loven. Jeg har imidlertid en annen forståelse av de samme kildene lagmannsretten benytter.

#### 4.3.4.2 Agder lagmannsrett, lovforhistorien og forarbeidene

”Særlige grunner” ble først inntatt som et kriterium i § 7 i bygningsloven av 1965. Denne loven avløste bygningsloven av 1924 som også hadde en dispensasjonsbestemmelse i § 7. I 1924-loven var imidlertid hjemmelen utformet uten noe krav om ”særlige grunner” eller andre materielle vilkår.

---

<sup>52</sup> I c.

<sup>53</sup> Se Pedersen m. fl. (2000) side 215-216.

<sup>54</sup> Særlig dom av 11. desember 1992 sak nr. 92-90 A.

<sup>55</sup> Se Eckhoff og Smith, 7. utg. side 348. Det sies her at jo vagere et kriterium er, jo mer nærliggende er det å overlate subsumsjonen til forvaltningen. ”Særlige grunner” blir deretter nevnt som et eksempel på et kriterium som er ”så vag at den nærmer seg det intetsigende.” Eckhoff og Smith behandler imidlertid ikke dette nærmere.

Det *materielle* innholdet i begrepet ”særlige grunner” har forandret seg gjennom tiden. Dette har jeg gitt en fremstilling av i punkt 3.4.1. I punkt 3.4.2 behandles også forskjellige typer dispensasjon, herunder dispensasjon fra reguleringsplan.

Spørsmålet for Agder lagmannsrett er *funksjonen* av kriteriet ”når særlige grunner foreligger”. Problemstillingen i denne drøftelsen blir hvilken *funksjon* ”særlige grunner” opprinnelig hadde og hvordan denne er i dag. Har funksjonen blitt endret sammen med det materielle innholdet av begrepet? Hva vil i så fall dagens materielle innhold og funksjon av ”særlige grunner” ha å si for domstolsprøvelse?

Hva som skal ligge i begrepet ”særlige grunner” er blitt behandlet av Bygningslovkomiteens innstilling fra 1960 og Ot.prp nr. 1 (1964-65). Disse utgjør forarbeidene til 1965-loven. Det ble så nedsatt et Forenklingsutvalg som leverte sin utredning i NOU 1976:27. Utvalgets formål var ”å vurdere forenkling av den offentlige planlegging og medvirkning i og kontroll av byggevirksomhet.” jf. kgl. res av 24. januar 1975. Ved kgl. res av 5. desember 1980 ble det oppnevnt et nytt utvalg hvis oppgave var ”samordning av regelverk vedrørende byggesaker og for forenkling av byggesaksbehandlingen...” Utvalget fikk navnet Byggesaksutvalget. Dette utvalget leverte sin utredning i NOU 1982:13. Departementet tar opp begge utvalgenes felles forståelse av innholdet i ”særlige grunner” i Ot.prp nr. 56 (1984-85) og gir langt på vei utvalgene sin tilslutning før Stortinget vedtok plan- og bygningsloven i 1985.

Agder lagmannsrett viser til alle disse forarbeidene i sin drøftelse.

#### 4.3.4.3 Gjennomgang av forarbeidene

##### 4.3.4.3.1 Dispensasjonshjemmelens opprinnelse

Bygningslovkomiteen slår i sin innstilling fast at 1924-loven gir hjemmel til å dispensere fra gjeldende reguleringsplan. Først pekes det riktignok på:

”Erfaring har vist at det alt overveiende antall søknader gjelder dispensasjon fra bestemmelser av rent teknisk art.”

Men likevel:

”Gjeldende lov har på grunnlag av bestemmelsen i § 31 vært praktisert slik at det er adgang til å dispensere fra stadfestet reguleringsplan. For tydelighets skyld er dette uttrykkelig nevnt i utkastet”<sup>56</sup>.

Hjemmelen for å dispensere fra reguleringsplanen, eller ”byplanen” som 1924-loven<sup>57</sup> kaller det, var altså ikke bare hentet fra den generelle dispensasjonsbestemmelsen i lovens § 7, men beror på en tolkning av ”byplanens” bindende virkning.

Bygningsloven av 1924 § 31 første punktum lyder:

”Godkjent byplan er straks bindende for alle byggeføretagender innenfor byplanens område.”

Ordlyden trekker i retning av at det ikke kan gjøres unntak fra dette. Byplanen er ”straks bindende” og dette gjelder ”for alle byggeføretagender”. Likevel var det langvarig praksis for at det kunne dispenseres fra bestemmelsen. Dette hvilte følgelig på en innskrenkende tolkning av byplanens bindende virkning etter § 31. For å hindre mulige misforståelser angående dispensasjonshjemmelen blir dette også ”uttrykkelig” sagt av Bygningslovkomiteen<sup>58</sup>.

Stang<sup>59</sup> uttaler seg også i sitt klassiske verk ”Norsk bygningsrett” om vekten av byplaner:

---

<sup>56</sup> Bygningslovkomiteens innstilling (1960) side 67.

<sup>57</sup> Bygningsloven av 1924 gjaldt i utgangspunktet kun for ”landets byer” jf. lovens § 1. Derav ordet ”byplan”.

<sup>58</sup> Bygningslovkomiteens innstilling (1960) side 67.

<sup>59</sup> Stang (1943) side 63.

”Etter bygningsloven kan grunneieren ikke sette opp noen bygning – stor eller liten – på regulert gategrunn, og han må følge bygningslovens forskrifter hvis han vil bygge noen bygning på resten av eiendommen...

Imidlertid kan departementet etter § 7 tillate særlige unntak fra disse strenge regler; men det vil vanskelig bli spørsmål om å tillate oppført noen permanent bygning i strid med reguleringsplanen.”

Disse uttalelsene hos Stang må forstås på bakgrunn av at det viktigste som ble avgjort i en byplan etter 1924-loven var byggelinjen. Langs byggelinjene kunne det oppføres bebyggelse. Siden byplanen i utgangspunktet kun gjaldt for byene, ville to byggelinjer helt typisk være samsvarende med to rekker av hus i hver sin parallelle gate. Det var følgelig viktig å regulere avstanden mellom byggelinjene. Denne ble bestemt etter § 26 d:

”Avstanden... bestemmes under hensyn til ildsikkerhetens og sundhetens krav og med det for øie å frembringe tiltalende og behaglige beboelsesstrøk.”

En tenkte seg følgelig midlertidige dispensasjoner fra byggelinjen.

#### 4.3.4.3.2 Bygningslovkomiteen om ”særlige grunner”, materielt innhold og funksjon

Med henvisning til den innarbeidede praksisen etter 1924-loven sier Bygningslovkomiteen<sup>60</sup>:

”Dispensasjoner på mer vesentlige punkter fra gjeldene regulering bør imidlertid ikke forekomme i større utstrekning. Saken bør da behandles som en vanlig regulerings sak.”

Komiteen viser så til utkastet § 28 nr. 1 og 2 hvis hovedregel er at endringer av planen skal følge samme prosedyre som vedtakelse. Mindre vesentlige endringer kunne imidlertid

---

<sup>60</sup> Bygningslovkomiteens innstilling (1960) side 67.

vedtas etter en enklere ordning jf. nr. 2. Det er på dette punktet jeg mener lagmannsretten har misforstått.

Utgangspunktet er at lovens endringssystem må benyttes når det er ønskelig å gjennomføre tiltak som er i strid med gjeldende plan. Lovkomiteen ser imidlertid den klare nødvendigheten av en dispensasjonsbestemmelse. Men ønsker samtidig å begrense bygningsmyndighetenes kompetanse til å endre reguleringsplanen ved bruk av dispensasjoner. Vesentlige endringer bør ikke forekomme.

*Funksjonen* av ”særlige grunner” er først og fremst som *kompetansebegrensning* for bygningsmyndighetene. For å utløse den nødvendige kompetansen hos bygningsmyndighetene må søkeren kunne påberope seg ”særlige grunner”. Begrepet er ikke ment som et kriterium for når søkeren har et krav på dispensasjon. Bygningslovskomiteen<sup>61</sup> uttaler for øvrig også at det:

”Heller ikke i andre tilfelle (enn for dispensasjon fra gjeldende plan) bør det være en kurant sak å få dispensasjon.”

Forståelsen av begrepet ”særlige grunner” i dispensasjonsbestemmelsen må derfor oppsummeres slik: I utgangspunktet var det nødvendig å endre planen. Endringsprosedyrene måtte følges. Dispensasjonshjemmelen er et unntak fra dette. Betingelsen for å benytte dispensasjon var at endringene var mindre vesentlige og at ”særlige grunner ” forelå. ”Særlige grunner” er etter dette en *kompetansebegrensning* for bygningsmyndighetene. *Denne begrenser bygningsmyndighetenes adgang til å endre planen ved bruk av dispensasjon.* Det er dette som er *funksjonen* av ”særlige grunner”. Bygningsmyndighetene kan ikke benytte sin kompetanse til å innvilge dispensasjon med mindre ”særlige grunner” foreligger hos søkeren. Begrepet er *ikke* et kriterium for når søkeren har krav på dispensasjon.

---

<sup>61</sup> I.c.

#### 4.3.4.3.3 "Særlige grunner" – endret funksjon?

Det neste spørsmålet er om det er grunnlag for å si at funksjonen av "særlige grunner" har endret seg sammen med det materielle innholdet av begrepet.

#### 4.3.4.3.4 Forenklingsutvalget

Forenklingsutvalget<sup>62</sup> tok utgangspunkt i Bygningslovsutvalgets uttalelser om at det ikke skal være kurant å få dispensasjon. Forenklingsutvalget kritiserte Bygningslovsutvalget:

"Verdien og holdbarheten av et slikt utsagn kan diskuteres. Spørsmålet om hvor kurant en dispensasjon bør være, er helt avhengig av hvilken bestemmelse det dreier seg om, og hva dispensasjonssøknaden går ut på. Enkelte lov- og forskriftsbestemmelser har lovteknisk fått en utforming som åpenbart forutsetter dispensasjon som en nokså nærliggende mulighet."

Utvalget vurderte en stund å kutte ut hele begrepet. Det peker på at begrepet er "flytende og upresist". Forenklingsutvalget mente imidlertid at uttrykket "særlige grunner" muligens kunne forsvares ved at det understreker at "ingen har krav på å få dispensasjon". Imidlertid var det en fare for at uttrykket kunne gi inntrykk av at det måtte foreligge "ekstraordinære omstendigheter" for å gi dispensasjon. Noe utvalget i så fall mente var en "misforståelse". Det avgjørende for utvalget blir imidlertid at uttrykket "særlige grunner" også var inntatt i en rekke andre bestemmelser i bygningsloven, forskrifter samt i andre lover. Utvalget endte derfor med å understreke:

"Kravet om særlige grunner kan ikke oppfattes så restriktivt som forarbeidene synes å tyde på. Finner myndighetene etter en konkret vurdering at dispensasjon bør gis, må det være nok."<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Forenklingsutvalget NOU 1976:27 side 51.

<sup>63</sup> I.c.

Det er disse ordene fra Foreklingsutvalget som danner grunnlaget for en annen forståelse av hva som skal være det materielle innholdet i begrepet ”særlige grunner”. Fra å være et krav om at det må foreligge noe særskilt, dvs. ”særlige grunner”, omfortolkes dette til ”en overvekt av grunner”. Departementet avsto fra å kommentere uttalelsene. Vekten av uttalelsene i en rettskildemessig sammenheng er derfor relativt liten.

#### 4.3.4.3.5 Byggesaksutvalget og lovvedtaket

Byggesaksutvalget<sup>64</sup> fulgte opp uttalelsene til Foreklingsutvalget og presiserte:

”Uttrykket særlige grunner må sees i forhold til de offentlige hensyn som skal ivaretas gjennom bygningslovgivningen. Nabomessige hensyn kan også komme inn ved bygningsmyndighetenes behandling. I den enkelte dispensasjonssak må det ut fra intensjonene i vedkommende bestemmelse foretas en konkret og reell vurdering av de faktiske forhold i saken. Foreligger en overvekt av hensyn som taler for dispensasjon vil lovens krav være oppfylt.”

Departementet kommenterte utvalgenes uttalelser i Ot.prp nr. 56 (1984-85) side 101 på denne måten:

”De særlige grunner som kan begrunne en dispensasjon er i første rekke knyttet til areal- og ressursdisponeringshensyn. Som eksempel kan nevnes tilfeller der vurderingen av arealbruken er endret etter at det ble utarbeidet plan, eller at tidsfaktoren tilsier at en ikke bør avvente en planendring. I helt spesielle tilfeller vil også forhold vedrørende søkerens person kunne anses som en særlig grunn.

I den enkelte dispensasjonssak må det foretas en konkret og reell vurdering av de faktiske forhold i saken.

Foreligger en overvekt av hensyn som taler for dispensasjon vil lovens krav være oppfylt og dispensasjon kan gis. I motsatt fall er lovens krav ikke oppfylt og dispensasjon kan ikke

---

<sup>64</sup> Byggesaksutvalget NOU 1982:13 side 16.

gis. De særlige grunner som taler for dispensasjon må naturligvis ligge innenfor rammen av loven.”

I arbeidet forut for vedtakelsen av pbl av 1985 ble problemstillingen ikke ytterligere berørt av kommunal- og miljøvernkomiteen i dennes innstilling<sup>65</sup>. Odels- og Lagtinget gjorde heller ingen endringer.<sup>66</sup> Ordlyden ble således ikke forandret, men departementets uttalelser i odelstingsproposisjonen ble ansett for å være gjeldende rett. Etter dette var det klart at kravet til ”særlige grunner” var oppfylt når det forelå en overvekt av hensyn. Fast praksis hos Sivilombudsmannen har vært med på å stadfeste dette som gjeldende norsk rett.

Endringen i det materielle innholdet fremstår etter mitt syn som betydelig. Den rører ved selve balanseforholdet mellom grunneierens interesse i å utnytte sin eiendom og myndighetenes interesse i at planen blir fulgt og således oppfyller sin misjon. Ut fra et lovgivningssynspunkt tror jeg det er uheldig å gjøre en slik endring uten å forandre ordlyden. Mangelen på endring av ordlyden vil kunne skape unødvendig uklarhet rundt innholdet. En kan også spørre seg om stortingsrepresentantene virkelig har forstått hva som er innholdet av endringen når de ikke forandrer lovteksten.

Hva så med funksjonen av ”særlige grunner”, har denne forandret seg?

Når det tradisjonelt er lagt til grunn at domstolene kan prøve innholdet av ”særlige grunner”, tror jeg en har lagt det opprinnelige innholdet i begrepet til grunn. Da ”særlige grunner” ble til ”overvekt av hensyn”<sup>67</sup>, må dette sees som en utvidelse av kompetansehjemmelen. ”Overvekt av hensyn” favner også videre som materielt vurderingstema for når det kan gis dispensasjon enn hva innholdet i ”særlige grunner” opprinnelig gjorde. Innholdet i begrepet kan etter min mening også fremstå som et mer skjønnspreget vurderingstema enn tidligere. Følgelig må det kunne aksepteres at subsumsjonen under ”særlige grunner” tilhører forvaltningens frie skjønn.

---

<sup>65</sup> Innst. O. nr. 99 (1984-85).

<sup>66</sup> Forhandl. i Odelst. for 1984-85 side 821-885 og forhandl. i Lagt. for 1984-85 side 76-82.

<sup>67</sup> Ot.prp nr. 56 (1984-85) side 101.

Selv om innholdet i vurderingstemaet er forandret, fremstår imidlertid ”særlige grunner” fortsatt som en kompetansebegrensning for når bygningsmyndighetene kan innvilge en dispensasjon. I Ot.prp nr. 56 (1984-85) side 101 sies det også noe om hvordan en ikke skal benytte dispensasjonsinstituttet:

”Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen er det viktig at endringer i planene av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter de regler som er fastlagt i kapitlene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner. Hensynet bak planvurderingene og de ulike bestemmelser vil også være av betydning for praktiseringen av dispensasjonsbestemmelsen.”

Her gjentar departementet det som ble sagt i lovforarbeidene til 1965-loven<sup>68</sup>. Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen er det viktig at endringer i planene av betydning ikke skjer ved dispensasjon. I 1965 ble dette beskrevet som ”vesentlige endringer fra plan”<sup>69</sup>. I proposisjonen til 1985-loven er det ”endringer i planene av betydning”. Innholdet fremstår som helt likt.

Lagmannsretten viser til de berørte forarbeidene og siterer fra odelstingsproposisjonen. Den utelater imidlertid utdraget jeg har sitert ovenfor. Uttalelsen i forarbeidene er imidlertid viktig for spørsmålet retten drøfter: ”forståelsen eller funksjonen av kriteriet ”når særlige grunner foreligger””<sup>70</sup>. Uttalelsene illustrerer hvorfor vurderingen må være en tottrinnsvurdering. Bygningsmyndighetene kan godt komme til at det foreligger en overvekt at hensyn som tilsier at kravet til ”særlige grunner” er oppfylt og dispensasjon kan gis. Det aktuelle tiltaket er likevel av en slik karakter at saken bør tas opp med sikte på å utarbeide en planendring. Derfor avslås dispensasjonssøknaden.

---

<sup>68</sup> Bygningslovskomiteens innstilling (1960) side 67.

<sup>69</sup> I.c.

<sup>70</sup> RG 2004 side 1176 på side 1183.

Agder lagmannsrett mener spørsmålet om dispensasjon kun skal avgjøres ut fra hvorvidt det foreligger ”særlige grunner”. Vurderingstemaet er etter rettens syn en betegnelse på avveiningsresultatet. Den finner således at:

”Alminnelige sakelighetskrav innebærer at bygningsmyndighetene har plikt til å avgjøre saken i samsvar med den avveining man kommer til”<sup>71</sup>.

Dette utsagnet kan virke logisk og velbegrunnet. Å komme til et resultat for så å fatte et motsatt vedtak, kan intuitivt late til å være myndighetsmisbruk. Det er også et slikt resonnement lagmannsretten gjør når de kobler ”særlige grunner” sammen med ”kanskjønn”. Retten mener vurderingen etter fritt skjønn er sammenfallende med vurderingen av ”særlige grunner”. Aulstad<sup>72</sup> kritiserer dommen og påpeker at kontrollen med forvaltningens dispensasjonspraksis neppe er tilstrekkelig ivaretatt kun ved bruk av myndighetsmisbrukslæren. Aulstad sier:

”For at Agder lagmannsrett skal ha rett i den ovenfor siterte uttalelsen, må læren om myndighetsmisbruk gi domstolene en like god mulighet til å kontrollere planforvaltningen som domstolene vil ha dersom de kan kontrollere om kravet til ”særlige grunner” er oppfylt.”<sup>73</sup>

Denne uttalelsen synes jeg det er vanskelig å forene med de premissene lagmannsretten legger til grunn. Den har jo nettopp konkludert med at subsumsjonen under ”særlige grunner” tilhører forvaltningens frie skjønn. Følgelig er det etter rettens syn ikke ønskelig med fullstendig domstolsprøvelse av forvaltningens subsumsjon. Aulstad argumenterer med at myndighetsmisbrukslæren er en sikkerhetsventil som det skal mye til før domstolene vil ty til for å underkjenne et forvaltningsvedtak. Han peker bl.a. på det faktum at Høyesterett aldri har underkjent et forvaltningsvedtak med den begrunnelse at skjønnet

---

<sup>71</sup> Ibid. side 1185.

<sup>72</sup> Aulstad (2007) side 73 – 75.

<sup>73</sup> Ibid side 73.

har vært vilkårlig<sup>74</sup>. Vurderingen av hvorvidt det foreligger ”særlige grunner” er altså etter Aulstads oppfatning mer finmasket enn hva myndighetsmisbrukslæren fanger opp.

Jeg er helt enig med Aulstad i hans syn på at vurderingen etter pbl § 7 bør være toleddet. Således deler jeg hans kritikk av Agder lagmannsrett. Jeg mener like fullt at Aulstad feiltolker rettens premisser når han skal forklare hvorfor myndighetsmisbrukslæren er utilstrekkelig til å kontrollere bygningsmyndighetenes dispensasjonspraksis.

I en annen lagmannsrettsavgjørelse, en kjennelse fra Eidsivating<sup>75</sup>, gir retten uttrykk for et annet syn enn Agder lagmannsrett. Eidsivating omtaler dommen fra Agder og inntar det motsatte standpunkt. Eidsivating sier:

”Tradisjonelt har det blitt regnet som rettsanvendelsesskjønn om ”særlige grunner” foreligger, og at dette kan prøves fullt ut”.

Retten finner støtte for dette i en rekke uttalelser fra Sivilombudsmannen. Høyesterett omtaler ikke denne avgjørelsen fra Eidsivating i sin drøftelse.

Dommen fra Agder kritiseres fordi kommunens hensiktsmessighetsskjønn blir satt helt til side. I mangel på avklarende Høyesterettspraksis konkluderer Eidsivating:

”- om enn under noe tvil – med at om ”særlige grunner foreligger, er et rettsanvendelsesskjønn”.

Vurderingen er etter Eidsivating syn toleddet. Først skal en vurdere om det foreligger ”særlige grunner”. Dette er et rettsanvendelsesskjønn. Så er det opp til kommunen å avgjøre om det er hensiktsmessig å gi en dispensasjon. Dette er et diskresjonært hensiktsmessighetsskjønn.

---

<sup>74</sup> Ibid side 74.

<sup>75</sup> LE-2005-158699

Etter dette må det slås fast at funksjonen av ”særlige grunner” er den samme etter pbl som etter 1965-loven. Begrepet er først og fremst *en begrensning for byggemyndighetenes adgang til å endre planen ved bruk av dispensasjon*. Dette gjelder selv om det materielle vurderingsinnholdet har endret seg.

#### 4.3.5 Rettssikkerhetshensyn

Høyesterett drøfter så om rettssikkerhetshensyn skulle tilsi at ”særlige grunner” bør betraktes som rettsanvendelse jf. avsnitt 44. Dette vil i så fall innebære en mer intensiv domstolsprøvelse.

Førstvoterende finner å kunne besvare dette spørsmålet ut fra de momentene som allerede er behandlet. Siden kriteriene er så generelle og vurderingen inneholder så sterke elementer av faglig og politisk betraktninger, finner Høyesterett at domstolsprøvelsen nødvendigvis må begrense seg til om det er tatt utenforliggende hensyn. Dette gir den samme domstolskontrollen som for fritt skjønn. Se for øvrig min behandling av dette i avsnittet ”ordlyd” ovenfor.

Høyesterett påpeker likevel mangfoldet i dispensasjonshjemmelen. Dette gir grunnlag for å spørre om domstolskontrollen kan være mer intens når de relevante vurderingsmomentene innenfor ”særlige grunner” ikke er like preget av bygningsfaglige og polistiske betraktninger som det de er når det skal dispenseres fra en reguleringsplan. Høyesterett finner imidlertid ikke at Trallfa-saken er egnet til å vurdere dette videre.

Høyesterett mener også at forvaltningslovens prinsipp om vektlegging av det kommunale selvstyret trekker i retning av at ”særlige grunner” ikke er et rettsanvendelsesskjønn jf. avsnitt 45.

#### 4.3.6 Oppsummering

For Høyesterett forlås det to problemstillinger knyttet til pbl § 7 i Trallfa-saken.

Den første var hvorvidt subsumsjonen under ”særlige grunner” var underlagt domstolsprøvelse eller tilhørte bygningsmyndighetenes frie skjønn. Til tross for at den rådende rettsoppfatningen trakk i retning av domstolsprøvelse, faller Høyesterett ned på at subsumsjonen tilhører forvaltningens frie skjønn.

Den andre problemstillingen for Høyesterett var hvorvidt hensiktsmessighetsvurderingen har en selvstendig plass når subsumsjonen faller innenfor det frie skjønn. Skal vurderingen gjøres i to trinn eller en? Høyesterett kommer til at vurderingen skal gjøres i et trinn. Retten gir i liten grad noen selvstendig begrunnelse for sitt standpunkt, men velger isteden å henvise til en dom fra Agder lagmannsrett<sup>76</sup> som omhandlet en annen dispensasjonssak. Lagmannsretten mener ”særlige grunner” har en funksjon som avveiningstema i dispensasjonssaker. Således vil resultatet etter rettens syn være den samme som hva den ville blitt etter bygningsmyndighetenes diskresjonære kompetanse. Agder lagmannsrett mener alminnelige sakelighetskrav forplikter forvaltningen til å fatte avgjørelser i tråd med avveiningstemaet.

De to problemstillingene henger sammen og både Høyesterett og lagmannsretten drøftet de stedvis under ett.

#### 4.3.7 Sammenfattende kommentarer til rettskildebruken

For å avgjøre den første problemstillingen, tar Høyesterett utgangspunkt i ordlyden. Dette er i tråd med alminnelig rettskildelære. Ordlyden kan etter Høyesteretts syn trekke i begge retninger. Den gir med andre ord liten veiledning. Jeg er enig med Høyesterett i dette.

---

<sup>76</sup> RG 2004 side 1176.

Høyesterett fortsetter med å se på forarbeidene. Høyesterett velger imidlertid ikke å dykke særlig dypt. Det finner jeg noe underlig siden forarbeidene ofte sier noe om lovgivers motiver for de aktuelle bestemmelsene. Disse vil nødvendigvis fremstå som særlig sentrale i mangel av relevant høyesterettspraksis. Forarbeidene til pbl sier imidlertid ikke noe direkte om hvorvidt det skal være domstolskontroll eller ikke. Men Høyesterett mener likevel å finne holdepunkter for at subsumsjonen skal tilhøre forvaltningens frie skjønn<sup>77</sup>.

Jeg synes Høyesterett her overser hva ”særlige grunner” egentlig er. ”Særlige grunner” er i første rekke en kompetansebegrensning for bygningsmyndighetene. Dette går frem av eldre forarbeider som Høyesterett ikke behandler særskilt. Begrensningen i kompetansen regulerer bygningsmyndighetenes adgang til å meddele dispensasjon. En kompetansehjemmel gir nødvendigvis anvisning på hva som skal til for å utløse myndighet. Innholdet i denne vurderingen er planfaglig og med islett av politikk. Jeg er enig i at domstolene bør være varsom med å overprøve faglige vurderinger de ikke har gode nok forutsetninger for å gjøre. Det ville være særlig uheldig om domstolene i utstrakt grad tok stilling til politiske spørsmål. På den andre siden er det domstolenes oppgave å kontrollere hvorvidt forvaltningen har hjemmel i eller i medhold av formell lov for sine inngrep. Som jeg har påpekt tidligere er ikke en dispensasjon et inngrep, men et begunstigende forvaltningsvedtak. I utgangspunktet bør det være domstolsprøvelse av forvaltningens subsumsjon ved begunstigende vedtak som ved inngrep. De samme rettsikkerhetshensynene som taler for domstolsprøvelse gjør seg likevel ikke gjeldende i samme grad ved begunstigende vedtak. Følgelig mener jeg det prinsipielt må være adgang til ikke å strekke domstolsprøvelsen av subsumsjonen under hjemmelskompetansen like langt i disse tilfellene.

Likefullt er det etter mitt syn gode grunner til å ha en domstolsprøvelse av ”særlige grunner”. Selv om ingen har rettskrav på å få dispensasjon og en eventuell dispensasjon er et begunstigende forvaltningsvedtak, vil en uheldig dispensasjonspraksis kunne ramme hardt. Praktiseringen av dispensasjonshjemmelen er også svært varierende fra kommune til

---

<sup>77</sup> Ot.prp nr. 56 (1984-85) side 101.

kommune og fylke til fylke.<sup>78</sup> Hensynet til likebehandling, utviklingen av en felles praksis, taler derfor for domstolsprøvelse.

I det praktiske liv er det Sivilombudsmannen som uttaler seg om flest saker etter pbl § 7. Relativt få saker går for retten. Sivilombudsmannens mandat til å uttale seg følger imidlertid omtrent de samme grensene som domstolene jf. ombudsmannsloven § 10.

Jeg mener også den kontekstuelle sammenhengen i § 7 taler for domstolsprøvelse. ”Særlige grunner” fremstår som en kompetansebetingelse for hvorvidt det foreligger adgang for bygningsmyndighetene til å meddele dispensasjon. Betingelsen har imidlertid også en materiell side. Et av vurderingstemaene ved en dispensasjon, ”særlig grunner”, er en nødvendig betingelse søkeren må oppfylle for å ha håp om dispensasjon. Det er etter min mening naturlig å anta at en slik betingelse kan etterprøves selv om den fremstår som svært skjønnspreget. Om det faktisk innvilges dispensasjon, beror imidlertid på bygningsmyndighetens hensiktsmessighetsskjønn. Kommunen må nemlig ha adgang til å avslå en dispensasjon ut fra planhensyn. Her kan domstolene kun kontrollere hvorvidt det har funnet sted myndighetsmisbruk.

I den videre drøftelsen av hvorvidt en dispensasjonssøknad skal vurderes i ett eller to trinn, støtter Høyesterett seg i stor grad på dommen fra Agder lagmannsrett. Dette fører til at Høyesterett nok en gang overser viktige forarbeider. Retten går glipp av sammenhengen i motivuttalelsene i 1965-loven og 1985-loven.

Samlet sett synes jeg Høyesteretts slutninger fra rettskildematerialet harmonerer dårlig med den oppfatningen jeg selv sitter igjen med etter å ha studert de forskjellige rettskildefaktorene. Dette inntrykket forsterker seg når en tar i betakning at Høyesteretts avgjørelse avviker fra hva som var den rådende oppfatningen på rettsområdet. Avviket later i stor grad til å skyldes den manglende behandlingen av forarbeidene. Dette illustrerer etter mitt syn et rettskildemessig poeng. I mangel på avklarende høyesterettspraksis vil vekten

---

<sup>78</sup> Riksrevisjonen dokument nr. 3:7 (2001-2002).

av forarbeidene øke. Det er i forarbeidene lovgiver gir uttrykk for formålet og meningen med bestemmelsen. Ved å vektlegge forarbeidene utøves lojalitet til lovgiver. Noe som styrker demokratiet. Etter min mening er det da uheldig av Høyesterett ikke å foreta tilstrekkelig dypdykk i forarbeidene. Det faktum at Høyesterett på enkelte punkter støtter seg på underrettspraksis uten å gi en selvstendig begrunnelse er illustrerende. Følgelig sitter en igjen med et spørsmål om Høyesterett i det hele tatt er kjent med hva de forskjellige rettskildefaktorene sier. Er egentlig rettsspørsmålet avklart?

#### 4.3.8 Prejudikatsverdien

Når det er grunn til å sette spørsmålsteget ved kvaliteten på en Høyesterettsavgjørelse, trekker dette også rettskildeværdien i tvil. Tvilen blir ytterligere styrket av at det i skrivende stund foreligger et lovforslag<sup>79</sup> som forutsatt at proposisjonen blir vedtatt, vil bringe rettstilstanden tilbake til hva den var antatt å være før Trallfa-dommen. Hva blir så prejudikatsverdien av Høyesteretts avgjørelse i Trallfa-saken?

##### 4.3.8.1 Underinstanser

Høyesterett tar i Trallfa-dommen konkret stilling til uavklarte prinsipielle rettsspørsmål. En avsigelse fra Høyesterett er i utgangspunktet bindende for alle andre rettsanvendere i senere saker av lik karakter. Bevisst fravikelse fra Høyesteretts avgjørelser forekommer nesten ikke. Det er som hovedregel opp til Høyesterett selv å stake ut en ny kurs.

Prejudikatsverdien av Trallfa-saken styrkes av at dommen er fersk og enstemmig. Det nye lovforslaget er heller ikke formelt gjeldende rett.

Det finnes imidlertid eksempler på at underinstanser bevisst fraviker Høyesteretts uttalelser om samme spørsmål. Et nyere eksempel er en kjennelse fra Gulating<sup>80</sup>. Retten inntar her uttrykkelig det motsatte standpunkt av hva Høyesterett hadde uttalt i obiter dictum i Rt.

---

<sup>79</sup> Ot.prp nr. 32 (2007-2008) punkt 5.7.2.5

<sup>80</sup> LG-1999-499

2000 side 996 (Bøhler-dommen). Lagmannsretten mente Høyesteretts forståelse av forbudet mot dobbeltstraff i tilleggsprotokoll nr. 7 til EMK art. 4 var uriktig.

Avgjørelsen ble påkjært til Høyesterett. Kjæremålsutvalget<sup>81</sup> viste saken tilbake til lagmannsretten grunnet uriktig rettsanvendelse. Under den nye saksforberedelsen i lagmannsretten ble rette imidlertid oppmerksom på at Høyesterett i nær fremtid ville ta stilling til det omstridte spørsmålet i en ny sak. Lagmannsretten lot derfor saken ligge inntil Høyesterett hadde uttalt seg på nytt. Høyesteretts kjennelse ble gjort i plenum. Denne er inntatt i Rt. 2002 side 557 (dobbeltstraff I). Høyesterett ga her uttrykk for samme rettsoppfatning som Gulating hadde gjort tidligere. Det omstridte obiter dictum fra Bøhler-dommen ble således fraveket. Gulating<sup>82</sup> kunne nå fatte sin beslutning i tråd med Høyesteretts nye syn.

Det foreligger altså eksempler på at underinstansene fraviker Høyesteretts tolkning. Det beskrevne eksempelet gjelder imidlertid fravikelse fra et obiter dictum. Lagmannsretten har derfor god grunn til å avvende Høyesteretts nye plenumsavgjørelse før den selv på ny uttaler seg om spørsmålet. Om Høyesterett hadde fulgt opp sine tidligere uttalelser fra Bøhler-dommen, er det ganske utenkelig at Gulating på ny hadde fraveket disse. I Trallfalsaken er ikke Høyesteretts omstridte uttalelser kun *obiter dicta*. De er *anførte ratio decidendi*. Det skal mer til å fravike disse. På bakgrunn av dette er det derfor grunn til å tro at en underdomstol vil være svært tilbakeholdende med å utfordre Høyesterett i en ny sak om domstolsprøvelse av ”særlige grunner”.

#### 4.3.8.2 Høyesterett

I hvilken grad vil så Høyesterett selv fravike egen praksis?

---

<sup>81</sup> Rt. 2001 side 85.

<sup>82</sup> LG-2001-215.

Høyesterett har tradisjonelt vært tilbakeholden med å fravike egen praksis. Rt. 1908 side 631 sier også at det skal mye til for å fravike tidligere praksis. Dette skyldes i hovedsak hensynet til forutberegnelighet. Fravikelse fra rettspraksis vil gi den nye avgjørelsen tilbakevirkende kraft. Det finnes imidlertid også eksempler på uttalelser fra Høyesterett som går i motsatt retning jf. f. eks. Rt. 1902 side 684 som slår fast at det ikke skal så mye til. Skoghøy<sup>83</sup> hevder at Høyesterett i de senere år har foretatt en ”oppmykning av prejudikatslæren”. Aasland<sup>84</sup> har også uttalt seg i samme retning.

Etter min mening gir dette tilstrekkelig rettskildemessig dekning for å si at høyesterettsavgjørelser av lav kvalitet bør få tilsvarende liten vekt. Praksis må imidlertid forstås slik at dette primært er opp til Høyesterett å vurdere selv. Dette betyr at vekten av høyesterettsavgjørelsen må granskes før en kan svare på hvorvidt rettsspørsmålet forelagt Høyesterett er avklart. Etter mitt syn er dette neppe tilfelle for dispensasjonsspørsmålene i pbl § 7. Følgelig vil en strengt tatt ikke få avklart hva som er gjeldende rett etter pbl § 7 før Høyesterett på ny tar stilling til spørsmålet. En endring fra lovgiver vil bare ha virkning for fremtidige saker.

#### 4.4 Hvorfor ble resultatet i Trallfa som det ble?

Etter å ha analysert Høyesteretts avgjørelse i Trallfa-dommen, sitter jeg fortsatt igjen med spørsmålet: Hvorfor ble det som det ble? Hva kan forklare at Høyesterett brukte rettskildefaktorene slik de gjorde, i strid med hva som var den rådende oppfatningen og hva blir konsekvensene? Det er dette som er problemstillingen for de neste drøftelsene.

Det er særlig avgjørelsen om at dispensasjonsvurderingen kun skal gjøres i et trinn som påkaller undring. Denne avgjørelsen medfører at når det foreligger ”særlige grunner” får søkeren krav på dispensasjon. Forvaltningens hensiktsmessighetskjønn er utradert. *Kan* er blitt til *skal*. Dette er som tidligere omtalt, svært uheldig med tanke på bl.a. planhensyn.

---

<sup>83</sup> Skoghøy (1996) side 209-210.

<sup>84</sup> Aasland (2000) side 172.

Med hensyn til kommunale og statlige planer er det viktig å ivareta en fakultativ mulighet til å avslå en dispensasjonssøknad.

Første spørsmålet som melder seg er om Trallfa-saken var egnet til å avgjøre spørsmålet? Etter mitt syn var den helt åpenbart det. Dispensasjonssøknaden gjaldt oppføring av et stort næringsbygg på 3000 kvadratmeter. Den nye virksomheten ville også medføre store trafikkutfordringer. Begge parter, utbygger og fylkesmannen, var enig i at tiltaket var i strid med gjeldende reguleringsplan. En endring av planen kunne heller ikke betegnes som ”mindre vesentlig”. Selv om ”særlige grunner” skulle foreligge talte behovet for å utarbeide en planendring for et avslag på dispensasjonen. Høyesterett ser imidlertid ikke dette poenget. Hva er årsaken til det? Muligens ligger forklaringen i at Høyesterett ikke gir en selvstendig begrunnelse for sitt syn på spørsmålet om totrinnsvurdering. Det vises kun til Agder lagmannsretts begrunnelse.

Spørsmålet blir således om saken for Agder lagmannsrett var egnet til å belyse problematikken rundt dispensasjon og planhensyn? Saksforholdet her var ganske annerledes enn i Trallfa-saken. Lagmannsrettsavgjørelsen gjaldt som kjent et hyttetilbygg på 30 kvadratmeter i 100-metersbeltet. I kommuneplanens arealdel var området regulert til LNF. Nabohyttene var plassert i regulerte felt. Tilbygget var dermed avhengig av dispensasjon fra pbl § 17-2 og kommuneplanens arealdel. Ot.prp nr. 56 (1984-85) sier på side 101:

”det (er) viktig at endringer i planene av betydning ikke skjer ved dispensasjoner...”.

Jeg tror lagmannsretten muligens har tenkt som så: - Et enkelt hyttetilbygg på 30 kvadratmeter er ikke en endring av betydning. Mistanken forsterkes av at retten utelater denne delen av sitatet fra odelstingsproposisjonen inntatt i dommen. Dessuten lå de omkringliggende hyttene i regulerte hyttefelt. En eventuell innvilgelse av dispensasjon ville derfor ikke medføre noen flom av dispensasjonssøknader i det samme LNF-området. Hvis det stemmer at retten har resonnert slik, vil det trolig bety at hensynet til planen slik det er

beskrevet i odelstingsproposisjonen ikke var et tema for retten da den fattet sin avgjørelse. Siden Høyesterett i stor grad støtter seg på lagmannsretten i dette spørsmålet, kommer heller ikke Høyesterett inn på tema. Dette til tross for at Trallfa-saken illustrerte poenget svært godt.

I tillegg til dette tror jeg partenes anførsler har vært med på å styre Høyesteretts avgjørelse i Trallfa-saken. Partene, utbyggeren Trallfa og Miljødepartementet representert av regjeringsadvokaten var enig i at ”særlige grunner” tilhørte byggemyndighetenes frie skjønn.

Trallfas motiv for en slik anførsel er helt åpenbar. De hadde fått innvilget dispensasjon av Sandnes kommune. Den ble så omgjort av fylkesmannen i Vest-Agder etter klage fra fylkesmannen i Rogaland. Deres primære anførsel var derfor at ”særlige grunner” ikke kunne prøves av domstolene og at fylkesmannen hadde brutt forvaltningsloven § 34 annet ledd tredje punktum (hensynet til det kommunale selvstyret) da de omgjorde vedtaket.

Regjeringsadvokaten har trolig utformet sin strategi med bakgrunn i ønsket om å tøyse for dispensasjonsvillige kommuner. Det har lenge vært alminnelig kjent at staten har ønsket å stramme inn kommunenes dispensasjonspraksis. For tiltak i 100-metersbeltet går dette frem av rundskriv fra Miljødepartementet T-5/84. Riksrevisjonen<sup>85</sup> har også rettet kritikk mot det store antallet dispensasjoner i 100-metersbeltet. Jeg tror derfor regjeringsadvokaten har tenkt som så: - Hvis det er mulig å få domstolene med på at ”særlige grunner” faller inn under fritt skjønn, vil ikke domstolene kunne føre kontroll med fylkesmennenes omgjøringspraksis.

Tilfellet i både Trallfa-saken og saken for Agder lagmannsrett var nettopp at kommunen hadde innvilget dispensasjon og at denne senere var blitt omgjort av fylkesmannen. I Trallfa-saken var det fylkesmannen i Rogaland som påklagde dispensasjonen. I saken for Agder lagmannsrett var det en interesseorganisasjon (Sandefjord Naturvern).

---

<sup>85</sup> Riksrevisjonen dokument nr. 3:7 (2001-2002).

Det kan imidlertid virke som om regjeringsadvokaten har gått litt langt i sin iver etter å holde domstolene unna fylkesmennenes omgjøring av dispensasjonssøknader. Det er ikke nødvendig å gjøre ”særlige grunner” til fritt skjønn for å ivareta fylkesmennenes overprøving. Når fylkesmannens begrunnelse for å omgjøre en dispensasjon er hensiktsmessighetsskjønnet, vil ikke domstolenes overprøvelseskompetanse strekke seg lenger enn etter læren om myndighetsmisbruk. Følgelig kan statens ønske om å stramme inn kommunenes dispensasjonspraksis ivaretas ved en totrinnsvurdering av dispensasjonsspørsmålet.

Strategien regjeringsadvokaten valgte har også økonomiske konsekvenser for staten regjeringsadvokaten neppe har vært klar over.

Forvaltningsloven inneholder bestemmelser for hvordan sakskostnadene skal fordeles i klagesaker. Forvaltningsloven § 36 første ledd lyder:

”Når et vedtak blir endret til gunst for en part, skal han tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket...”

Med uttrykket ”vesentlig kostnad” gjør loven unntak for de helt bagatellmessige kostnadene som utgifter til porto, brevpapir mv. Utgifter til f. eks. juridisk rådgivning vil utvilsomt være ”vesentlige kostnader”. Dette er imidlertid bare grensen nedad. Det interessante er grensen oppad. Denne er regulert ved at kostnadene må være ”nødvendige”. De må selvfølgelig ha en relevant sammenheng med omgjøringen og heller ikke fremstå som unødige. Typisk hvis klageren burde forstått at han selv helt enkelt kunne tatt en telefon til forvaltningen, vil høye advokatkostnader ikke være ”nødvendige” i lovens forstand. Å utforme en god klage på en innvilget dispensasjon etter pbl § 7 vil nok i de fleste tilfeller berøre så kompliserte tema at utgifter til juridisk rådgivning m.v. stort sett vil være å anse som ”nødvendige”.

Dette betyr at forvaltningsloven § 36 første ledd gir den som klager, enten det er en privat part, typisk en nabo eller en interesseorganisasjon, krav på å få sine saksomkostninger dekket hvis denne gis medhold av klageorganet.

Forvaltningsloven § 36 tredje ledd første punktum regulerer hvem som avgjør spørsmålet om saksomkostninger. Hovedregelen er at dette er klageinstansen. I annet punktum står det videre:

”Det organ som treffer avgjørelsen, er ansvarlig for at det offentliges utgifter etter første ledd blir dekket, men har kostnadsansvaret sitt grunnlag i mangel ved vedtaket eller saksforeberedelsen, kan fastsettes at ansvaret helt eller delvis skal ligge hos det eller de avgjørelsesorganer som var ansvarlige for mangelen.”

Dette betyr altså at fylkesmannen kan omgjøre vedtaket og sende regningen fra klager til kommunen fordi det foreligger en ”mangel ved vedtaket”. En ”mangel” vil f. eks. være en rettsanvendelsesfeil.

Med en totrinnsvurdering der ”særlige grunner” er underlagt rettsanvendelsen vil fylkesmannen som klageorgan helt typisk konkludere med at det ikke foreligger ”særlige grunner”. Derfor omgjøres dispensasjonen grunnet feil rettsanvendelse hos kommunen. Regningen kan sendes til kommunen.

Neste spørsmål er hvordan dette blir hvis vurderingen ikke skal gjøres i to trinn, men i en?

Når fylkesmannen velger å forandre en dispensasjon i dette tilfellet, betyr det at fylkesmannen setter sitt eget skjønn over kommunen. Også en klage som tas til følge grunnet overprøving av skjønnnet underordnet forvaltningsorgan har utvist, er berettiget saksomkostninger etter § 36 første ledd<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> Se Eckhoff og Smith, 7. utg. side 286.

Men når fylkesmannen setter sitt eget skjønn over kommunens, vil det neppe være grunnlag for å si at det foreligger en ”mangel ved vedtaket eller saksforberedelsen” etter tredje ledd annet punktum. Da er det hovedregelen om hvem som skal dekke den klagende parts saksomkostninger som gjelder, nemlig ”Det organ som treffer avgjørelsen..” Fylkesmannen må ta regningen selv.

En må følgelig stille spørsmålet hvorvidt dette er en ønskelig løsning? Hvis fylkesmannen bestemmer seg for å omgjøre en dispensasjon etter en klage, må han altså dekke klagerens ”nødvendige” kostnader ”for å få endret vedtaket”. Hvis fylkesmannen ikke omgjør dispensasjonen, påløper det heller ingen kostnader. Problemet er at det i pressområder, typisk langs Oslofjorden og Sørlandskysten, kan bli veldig mange klager på innvilgede dispensasjoner med tilhørende høye utgifter til juridisk rådgivning m.v. for klager. Fylkesmannens budsjetter er naturlig nok begrenset. Faren for at en vanskelig budsjettsituasjon kan være med på å avgjøre en klagesak er derfor til stedet. Etterarbeider<sup>87</sup> til forvaltningsloven peker selv på problemet og formaner forvaltningen til ikke å vike tilbake fra å omgjøre vedtak etter skjønn for å spare penger. Min personlige erfaring fra studietiden er imidlertid at når kontoen er tom så er det tomt. Det er mulig dette er annerledes for fylkesmannen. Departementet vil imidlertid neppe gjøre det til en vane og stadig etterfylle kontoen i inneværende budsjettår. På den måten er min mor og departementet like. En viss forskjell er det imidlertid. Et krav etter forvaltningsloven § 36 er et *rettskrav*. Staten er forpliktet til å dekke dette selv om skattene i ytterste konsekvens må økes. Følgelig hviler omgjøringspraksisen på fylkesmannens vilje til å overskride inneværende års budsjett.

Konsekvensene av tolkningen Høyesterett legger opp til i Trallfa-saken fremstår for meg som en mindre vellykket løsning. Trolig har heller ikke regjeringsadvokaten sett bivirkningene av denne tolkningen. Det er uheldig med tanke på at regjeringsadvokaten er statens representant.

---

<sup>87</sup> Se Innst. O. nr. 4 (1994-95) side 10 sp. 2)

#### 4.4.1 Rettsanvendelse eller fritt skjønn, flere konsekvenser?

Drøftelsen ovenfor har vist at hvilken løsning en velger, rettsanvendelse eller fritt skjønn, muligens kan være med å påvirke fylkesmannens omgjøringshyppighet. I tillegg er domstolskontrollen begrenset. Spørsmålet her er i hvilken grad det egentlig påvirker *kommunenes* praktisering av dispensasjonshjemmelen.

Før Trallfa-dommen var den rådene oppfatningen at ”særlige grunner” var et nødvendig, men ikke tilstrekkelig vilkår for å få dispensasjon. I tillegg måtte kommunen finne det hensiktsmessig å innvilge dispensasjon.

I Trallfa-saken sier Høyesterett at vurderingen skal gjøres i et trinn. ”Særlige grunner” er blitt til vurderingstemaet for hvorvidt dispensasjon skal gis eller ikke. Trallfa-avgjørelsen må forstås slik: Hvis det foreligger ”særlige grunner”, skal det gis dispensasjon. Høyesterett mener noe annet ville stride mot ”alminnelige saklighetskrav” jf. dommen avsnitt 42. Hva som skal anses som relevante ”særlige grunner” sier Høyesterett ingen ting om. Disse er derfor etter alt å dømme de samme som tidligere. Hvilke hensyn dette er fremgår av oppgavens punkt 3.4.

Det kjernen i Trallfa-dommen sier er dette: Hvis det foreligger ”særlige grunner”, kan ikke en dispensasjonssøknad avslås etter pbl § 7. Hensiktsmessighetsskjønnet utraderes.

Samtidig begrenses domstolskontrollen. ”Særlige grunner” tilhører forvaltningens frie skjønn. ”Særlige grunner” er ikke lenger et rettslig vilkår som kan etterprøves av domstolene, men fremstår som en veiledning for bygningsmyndighetenes skjønn.

Bugge<sup>88</sup> peker også på at vurderingen av ”særlige grunner” og hensiktsmessighetsvurderingen i praksis trolig har flytt sammen til en vurdering før Trallfa-dommen. Han mener videre det ikke må tas for gitt at forskjellen mellom de to løsningene

---

<sup>88</sup> Se Bugge (2006) side 138.

har så stor betydning. Bugge anfører at det i begge tilfeller blir et spørsmål om hva som kan være relevante og sakelige grunner til å gi dispensasjon<sup>89</sup>.

Jeg deler Bugges syn i at vurderingen i praksis muligens har flytt sammen til en vurdering. Det kan nok være vanskelig å holde de to vurderingene fra hverandre.

Bugges bok er skrevet før Trallfa-dommen falt. Etter hans oppfatning av en mulig ettrinnsvurdering, skal hensiktsmessighetsvurderingen inntas i vurderingen av hvorvidt det foreligger ”særlige grunner”. Bugges forståelse av hva som vil inngå i en ettrinnsvurdering er ikke i samsvar med Trallfa-avgjørelsen. Siden det fakultative hensiktsmessighetsskjønnet forsvinner, vil kommunen etter Høyesteretts tolkning av pbl § 7 være nødt til å innvilge dispensasjon hvis det foreligger ”særlige grunner” i forhold til plan eller andre bestemmelser det kan dispensereres fra.

En skulle tro dette ville føre til en langt mer ufri praktisering av pbl § 7 enn tidligere. Kommunens mulighet til å avslå en dispensasjon later til å være begrenset av Høyesteretts sakelighetshensyn.

Drøftelsen under forrige punkt pekte på at statens ønske i Trallfa-saken trolig var å tøyte for dispensasjonsvillige kommuner. En bør imidlertid også huske på at ikke alle kommuner ønsker å føre en liberal dispensasjonspraksis. En SV-styrt kommune langs Sørlandskysten kan f. eks. tenkes å si som så: -I vår kommune gir vi ikke dispensasjoner i strandsonen. Spørsmålet er om Trallfa-dommen frarøver kommunen dens politiske handlingsrom til å gjøre dette når det foreligger ”særlige grunner” i en dispensasjonssak.

At kommunens mulighet til fritt å avslå en dispensasjonssøknad er blitt mindre, kan det ikke være mye tvil om. Det er imidlertid ikke sikkert at handlingsrommet er blitt så smalt som en skulle tro. Når domstolskontrollen med subsumsjonen er blitt begrenset, går

---

<sup>89</sup> Op. cit. side 138.

”særlige grunner” fra å være et rettslig vilkår til en veiledning for skjønn. Selv om lovtolkningen fortsatt tilfaller domstolene, vil en fri subsumsjon kunne gi et visst handlingsrom. Det kan derfor tenkes at hensiktsmessighetsvurderingen, i hvert fall til en viss grad, i praksis er blitt ivaretatt i form av at ”særlige grunner” tillegges forvaltningens frie skjønn.

Bugges oppfatning om at dispensasjonsvurderingen i praksis har blitt gjort i ett trinn før Trallfa-saken, er derfor kanskje fortsatt til en viss grad illustrerende for kommunenes dispensasjonspraksis etter Trallfa-dommen.

## 5 Avslutning

Hovedproblemstillingen i avhandlingen har vært *funksjonen* av ”særlige grunner” i § 7 og hvordan denne er å forstå i forhold til *hensiktsmessighetsvurderingen* i samme bestemmelse.

I Trallfa-saken kom Høyesterett til at ”særlige grunner var så skjønnspreget at subsumsjonen under dette må tilhøre forvaltningens frie skjønn. Høyesterett sluttet seg til Agder lagmannsretts oppfatning om at ”særlige grunner” var bestemmende for hvordan hensiktsmessighetsvurderingen skulle gjøres. Etter rettens syn var dette begrunnet med alminnelige saklighetskrav. Oppfatningen forankrets i all hovedsak i forarbeidene.

Jeg mener dette er en gal tolkning av forarbeidene. *Funksjonen* av ”særlige grunner” er ikke en betegnelse på avveiningsresultatet, men en *kompetansebegrensning* for bygningsmyndighetenes adgang til å endre planen ved bruk av dispensasjon. Hensynet til planen gjør det også viktig å bevare det diskresjonære hensiktsmessighetskjønnet. Bygningsmyndighetene bør ha adgang til å si: - Ja, her foreligger det ”særlige grunner”,

men vi gir ikke dispensasjon fordi vi ønsker å endre planen isteden. Dette sikrer en helhetlig planlegging.

Siden ”særlige grunner” er en kompetansebegrensning, er det etter min mening naturlig å underlegge ”særlige grunner” domstolsprøvelse. Hensiktsmessighetskjønnet er dog fritt.

Hvis forslaget til lov om planlegging og byggesaksbehandling<sup>90</sup> blir vedtatt, vil rettstilstanden bli slik jeg mener er mest hensiktsmessig. Dette vil i så fall gjøre Rt. 2007 side 257 til rettshistorie.

---

<sup>90</sup> Ot.prp nr. 32 (2007-2008).

## 6 Litteraturliste

Litteraturforkortelser:

Aulstad (2006): ”Retts spørsmål knyttet til planvedtak og Dispensasjonsvedtak i medhold av plan- og bygningsloven”. Johan Greger Aulstad. I *Festskrift til Carl August Fleischer*, Oslo 2006.

Aulstad (2007): ”Domstolsprøvingen av dispensasjonsvedtak etter plan- og bygningsloven § 7”. Johan Greger Aulstad. I *Areal og eiendomsrett*, Oslo 2007.

Aulstad og Hoel Lie (2007): ”RT. 2007 S. 227 – Domstolsprøvelsen av forvaltningsvedtak”. Johan Greger Aulstad og Markus Hoel Lie. I *Jussens Venner vol. 42*, 2007.

Boe (2007): ”Hvem bestemmer – domstolene eller forvaltningen?” Erik Magnus Boe. I *Lov og Rett nr 2*, 2007.

Bugge (2006): *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, Hans Chr. Bugge, Oslo 2006.

Dalseide (1991): ”Fritidsbebyggelse etter plan- og bygningsloven: noen hovedpunkter og enkeltspørsmål.” I *Det juridiske fakultets skriftserie nr. 31, Universitetet i Bergen*, Nils Terje Dalseide, Bergen 1991.

Eckhoff 5. utg. : *Rettskildelære*, Torstein Eckhoff og Jan Helgesen 5. utg. Oslo 2001.

Eckhoff og Smith 7. utg.: *Forvaltningsrett*, Torstein Eckhoff og Eivind Smith 7. utg. Oslo 2003.

Frihagen (1988): *Plan- og bygningsloven, kommentarutgave bind I*, Arvid Frihagen, Oslo 1988.

Krarp (1969): *Øvrighedsmyndighedens grænser*, Ole Krarp, København 1969.

Pedersen m.fl. (2000): *Plan- og bygningsrett*, O.J. Pedersen, P. Sandvik, H. Skaaraas, S. Ness og A. Os, Oslo 2000.

Stang (1943): *Norsk bygningsrett*, Emil Stang, Oslo 1943.

Skoghøy (1996): *Lov og Rett, side 209-210*, Jens Edvin A. Skoghøy, Oslo 1996.

Uggerud (1994): *Plan- og bygningsloven § 7 Dispensasjonsavveiningen*, Ken Uggerud, Oslo 1994.

Aasland (2000): *Jussens Venner side 172*, Gunnar Aasland, Oslo 2000.

- Norsk ordbok, Kunnskapsforlaget Oslo 2004,

Lover:

- Lov om bygningsvesenet 22. februar 1924 nr. 2 [opphevet].
- Lov om forandring i lovgivningen om Høyesterett 25. juni 1926 nr 2.
- Bygningslov 18. juni 1965 nr. 7 [opphevet].
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker 10. februar 1967.
- Lov om naturvern 19. juni 1970 nr. 63.
- Plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr.14 (pbl).
- Lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone 27. juni nr. 57 2003.

Kongelige resolusjoner:

- Kgl. res. 24. januar 1975 (Forenklingsutvalget).
- Kgl. res. 5. desember 1980 (Byggesaksutvalget)
- Kgl. res. 9. juli 1993 (Rikspolitisk retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder).

#### Internasjonale konvensjoner:

- Protokoll nr. 7 til Konvensjonen om beskyttelse av menneskerettigheter og grunnleggende frihet 21. mai 1999 nr. 30 (EMK)

#### Forarbeider:

- Forhandlinger i Lagtinget for 1984-85 side 76-82.
- Forhandling i Odelstinget for 1984-85 side 821-885.
- Innst. O. nr. 4 (1994-95)
- Innst. O. nr. 99 (1984-85) Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om plan- og bygningsloven.
- Ot.prp nr. 30 (1923).
- Ot.prp nr. 1 (1964-65).
- Ot.prp nr. 56 (1984-85).
- Ot.prp nr. 32 (2007-2008).
- Bygningslovskomiteens innstilling 1960.
- NOU 1976:27 (Forenklingsutvalget).
- NOU 1982:13 (Byggesakskomiteen).

#### Avgjørelser:

#### Høyesterett:

- Rt. 1902 side 684.
- Rt. 1908 side 631.

- Rt. 1950 side 1124.
- Rt. 1981 side 745 (Isene).
- Rt 1979 side 341.
- Rt. 1995 side 72.
- Rt. 1995 side 1427 (naturfredningsdommen)
- Rt. 2002 side 996 (Bøhler-dommen).
- Rt. 2002 side 209.
- Rt. 2007 side 257 (Trallfa-dommen).

Lagmannsretten:

- RG 2004 side 1176
- LE-2005-158699

Uttalelser:

- Fra Sivilombudsmannen:
- Sivilombudsmannens årsmelding 1978 side 72.
- Sivilombudsmannens årsmelding 1985 side 149.
- Sivilombudsmannens årsmelding 1988 side 169.
- Sivilombudsmannens årsmelding 1989 side 158.
- Sivilombudsmannens årsmelding 1990 side 163.
- Sivilombudsmannens årsmelding 1994 side 270.
- Sivilombudsmannens årsmelding 1995 side 224.
- Sivilombudsmannens årsmelding 1997 side 289 og 291.
- Sivilombudsmannens årsmelding 2004 side 257 og 260.

Rundskriv:

- Rundskriv fra Miljødepartementet T-5/84.

Andre uttalelser fra departementet:

- Brev av 11. november 1999 fra Miljødepartementet til kommunene.

Andre uttalelser:

- Riksrevisjonens undersøkelse av bygging i 100-metersbelstet langs sjøen, dokument nr 3:7 (2001-2002).

Andre kilder:

- Reguleringsplan 1985 Sandnes kommune.

